

Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119717338>

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 1

Thursday, March 10, 1988
Wednesday, March 16, 1988

Chairman: Howard Crosby

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 1

Le jeudi 10 mars 1988
Le mercredi 16 mars 1988

Président: Howard Crosby

*Minutes of Proceedings and Evidence of the
Legislative Committee on*

BILL C-273

**An Act respecting political
rights of public employees**

*Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif
sur le*

PROJET DE LOI C-273

**Loi sur les droits politiques
des fonctionnaires**

RESPECTING:

Order of Reference

CONCERNANT:

Ordre de renvoi

WITNESS:

(See back cover)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)

Second Session of the Thirty-third Parliament,
1986-87-88

Deuxième session de la trente-troisième législature,
1986-1987-1988

LEGISLATIVE COMMITTEE ON BILL C-273

Chairman: Howard Crosby

Members

Michael Cassidy
David Daubney
Jean-Robert Gauthier
Jim Hawkes
Barry Moore
Bill Tupper
Barry Turner

(Quorum 4)

Elizabeth Kingston
Clerk of the Committee

Pursuant to Standing Order 94(4)

On Friday, March 4, 1988:

Barry Turner (*Ottawa-Carleton*) replaced Howard Crosby (*Halifax West*).

COMITÉ LÉGISLATIF SUR LE PROJET DE LOI C-273

Président: Howard Crosby

Membres

Michael Cassidy
David Daubney
Jean-Robert Gauthier
Jim Hawkes
Barry Moore
Bill Tupper
Barry Turner

(Quorum 4)

Le greffier du Comité
Elizabeth Kingston

Conformément à l'article 94(4) du Règlement

Le vendredi 4 mars 1988:

Barry Turner (*Ottawa-Carleton*) remplace Howard Crosby (*Halifax-Ouest*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Votes and Proceedings of the House of Commons of Tuesday, February 9, 1988:

The Order being read for the second reading and reference to a Legislative Committee of Bill C-273, An Act respecting political rights of public servants:

Mr. Daubney, seconded by Mr. Ravis, moved,—That the Bill be now read a second time and referred to a Legislative Committee.

After debate, the question being put on the motion, it was agreed to.

Accordingly, the Bill was read the second time and referred to a Legislative Committee.

ATTEST

ROBERT MARLEAU

Clerk of the House of Commons

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux de la Chambre des communes du mardi 9 février 1988:

Il est donné lecture de l'ordre portant deuxième lecture et renvoi à un Comité législatif du projet de loi C-273, Loi sur les droits politiques des fonctionnaires.

M. Daubney, appuyé par M. Ravis, propose,—Que ce projet de loi soit maintenant lu une deuxième fois et déferé à un Comité législatif.

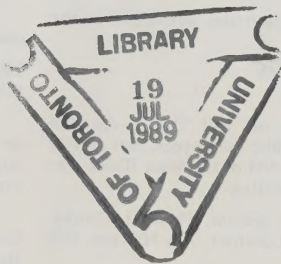
Après débat, cette motion, mise aux voix, est agréée.

En conséquence, ce projet de loi est lu une deuxième fois et déferé à un Comité législatif.

ATTESTÉ

Le Greffier de la Chambre des communes

ROBERT MARLEAU



MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MARCH 10, 1988

(1)

[Text]

The Legislative Committee on Bill C-273, An Act respecting political rights of public employees, met at 3:39 o'clock p.m. this day in Room 208 of the West Block, for the purpose of organization.

Members of the Committee present: Howard Crosby, David Daubney, Jean-Robert Gauthier, Jim Hawkes, Bill Tupper.

Howard Crosby announced his appointment as Chairman pursuant to Standing Order 93(2).

The Committee commenced consideration of its Order of Reference dated Tuesday, February 9, 1988, concerning Bill C-273, An Act respecting political rights of public employees. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, March 10, 1988, Issue No. 1*).

On motion of Jean-Robert Gauthier, it was agreed,—That the Chairman be authorized to hold meetings, to receive and authorize the printing of evidence when a quorum is not present, provided that not less than three members of the Committee are present.

On motion of Jean-Robert Gauthier, it was agreed,—That the Committee print 750 copies of its Minutes of Proceedings and Evidence.

At 4:29 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

WEDNESDAY, MARCH 16, 1988

(2)

The Legislative Committee on Bill C-273, An Act respecting political rights of public employees, met at 3:38 o'clock p.m. this day in Room 308 of the West Block, the Chairman, Howard Crosby, presiding.

Members of the Committee present: Howard Crosby, Michael Cassidy, Jean-Robert Gauthier, Jim Hawkes, Bill Tupper, Barry Turner.

In attendance: From the Library of Parliament, Research Branch: William Bartlett and Gerald Schmitz, Research Officers.

Witness: From the House of Commons: David Daubney, M.P.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Tuesday, February 9, 1988, concerning Bill C-273, An Act respecting political rights of public employees. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, March 1, 1988, Issue No. 1*).

The Chairman called Clause 1.

David Daubney, M.P., made a statement and answered questions.

PROCÈS-VERBAUX

LE JEUDI 10 MARS 1988

(1)

[Traduction]

Le Comité législatif sur le projet de loi C-273, Loi sur les droits politiques des fonctionnaires, tient aujourd'hui à 15 h 39, dans la pièce 208 de l'Édifice de l'ouest, sa séance d'organisation.

Membres du Comité présents: Howard Crosby, David Daubney, Jean-Robert Gauthier, Jim Hawkes, Bill Tupper.

Howard Crosby annonce sa propre nomination à la présidence du Comité, conformément aux dispositions du paragraphe 93(2).

Le Comité entreprend d'étudier son ordre de renvoi du mardi 9 février 1988 relatif au projet de loi C-273, Loi sur les droits politiques des fonctionnaires. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du jeudi 10 mars 1988, fascicule n° 1*).

Sur motion de Jean-Robert Gauthier, il est convenu,—Que le président soit autorisé à tenir des réunions, à recevoir des témoignages et à en permettre l'impression en l'absence du quorum, pourvu que trois membres au moins soient présents.

Sur motion de Jean-Robert Gauthier, il est convenu,—Que le Comité fasse imprimer 750 exemplaires de ses *Procès-verbaux et témoignages*.

À 16 h 29, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MERCREDI 16 MARS 1988

(2)

Le Comité législatif sur le projet de loi C-273, Loi sur les droits politiques des fonctionnaires, se réunit aujourd'hui à 15 h 38, dans la pièce 308 de l'Édifice de l'ouest, sous la présidence de Howard Crosby, (*président*).

Membres du Comité présents: Howard Crosby, Michael Cassidy, Jean-Robert Gauthier, Jim Hawkes, Bill Tupper, Barry Turner.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: William Bartlett et Gerald Schmitz, attachés de recherche.

Témoin: De la Chambre des communes: David Daubney, député.

Le Comité réexamine son ordre de renvoi du mardi 9 février 1988 relatif au projet de loi C-273, Loi sur les droits politiques des fonctionnaires. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du jeudi 1^{er} mars 1988, fascicule n° 1*).

Le président met en délibération l'article 1.

David Daubney, député, fait une déclaration et répond aux questions.

At 5:19 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

À 17 h 19, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Elizabeth Kingston
Clerk of the Committee

Le greffier du Comité
Elizabeth Kingston

EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

[Texte]

Thursday, March 10, 1988

• 1539

The Chairman: Since I now see a quorum, I will call to order this first meeting of the Legislative Committee on Bill C-273. I note that no representative of the New Democratic Party is present, and I understand that Mr. Cassidy, who represents that party, will not be able to attend. If he does, we will inform him of whatever it is we have done at that point.

• 1540

The first order of business is the documentation of my appointment as chairman. I am told I must read a letter addressed to me and signed by Mr. Marcel Danis, MP, Deputy Speaker. He says:

Pursuant to the Standing Order 93.(2), this is to confirm your appointment as chairman of the legislative committee on Bill C-273, An Act respecting political rights of public employees.

That is recorded and filed with the committee. The order of reference will be read by the clerk, Ms Kingston.

The Clerk of the Committee: The order being read for the second reading in reference to a legislative committee of Bill C-273, An Act respecting political rights of public servants. Mr. Daubney, seconded by Mr. Ravis, moved the bill now be read a second time and referred to a legislative committee.

After debate, the question being put on the motion, it was agreed to. Accordingly, the bill was read the second time and referred to a legislative committee.

The Chairman: The next item is the routine business of approving two motions: the first dealing with printing when a quorum not present, and the second dealing with the printing of issues of the records, *Minutes of Proceedings and Evidence*.

The motion is that the chairman be authorized to hold meetings, to receive and authorize the printing of evidence when a quorum is not present, provided not less than three members of the committee are present.

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: It is also moved that the committee print 750 copies of *Minutes of Proceedings and Evidence*.

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: It says adjournment to call of the Chair, but I think we could take time to discuss our future process and proceedings. Could we?

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

[Traduction]

Le jeudi 10 mars 1988

Le président: Je vois que nous avons le quorum et nous allons commencer cette première réunion du Comité législatif sur le projet de loi C-273. Je vois qu'aucun député du Nouveau Parti démocratique n'est présent et je crois savoir que M. Cassidy qui représente ce parti ne pourra pas assister à cette réunion. S'il vient, nous l'informerons de ce que nous aurons fait avant son arrivée.

Le premier point à l'ordre du jour est la documentation concernant ma nomination comme président. On m'informe que je dois lire la lettre que m'a envoyée M. Marcel Danis, député et Président suppléant de la Chambre. Je cite:

Conformément au paragraphe 93.(2) du Règlement, la présente vous confirme votre nomination comme président du Comité législatif sur le projet de loi C-273, Loi sur les droits politiques des fonctionnaires.

Cette lettre est portée au procès-verbal et la greffière, M^{me} Kingston, va lire l'ordre de renvoi.

La greffière du Comité: Il est donné lecture de l'ordre portant deuxième lecture et renvoi à un comité législatif du projet de loi C-273, Loi sur les droits politiques des fonctionnaires. M. Daubney, appuyé par M. Ravis, propose que ce projet de loi soit maintenant lu une deuxième fois et déferé à un comité législatif.

Après débat, cette motion, mise aux voix, est agréée. En conséquence, ce projet de loi est lu une deuxième fois et déferé à un comité législatif.

Le président: Dans les autres travaux courants, nous devons approuver deux motions, la première concernant l'impression à défaut de quorum et la deuxième l'impression des fascicules des *Procès-verbaux et témoignages* du Comité.

Il est proposé dans la motion que le président soit autorisé à tenir des séances, à recevoir des témoignages et à en autoriser l'impression à défaut de quorum pourvu qu'en au moins trois membres du Comité soient présents.

Des voix: D'accord.

Le président: Il est aussi proposé que le Comité fasse imprimer 750 exemplaires de ces *Procès-verbaux et témoignages*.

Des voix: D'accord.

Le président: Il est ensuite question de l'ajournement jusqu'à nouvelle convocation du président, mais je pense que nous pourrions prendre le temps de discuter de nos travaux et délibérations futurs. Est-ce possible?

[Texte]

Mr. Daubney: I think we should.

Mr. Gauthier: Maybe the sponsor can tell us how he sees us going through the preliminary periods of study of this bill. I guess he has certain ideas in regard to witnesses we would like to hear.

I have some ideas also, but I would like to give Mr. Daubney a chance to tell us what he feels would be adequate to deal with his bill. I congratulate him because we have been working on this darn thing for years, and all of a sudden Daubney comes out with a bill, and it is good.

Mr. Daubney: Thank you, Charles, that will be in my household.

The Chairman: Perhaps Mr. Daubney might also, as a preliminary, give us some of the background of the bill and any thoughts he might have on it.

Mr. Daubney: The bill is based on the recommendations of the D'Avignon report on the Public Service, which was handed down I think in 1979. I am sorry, I was not prepared to discuss that today.

The Chairman: Maybe it is earlier than that.

Mr. Daubney: And that in itself is based on experience in other jurisdictions dealing with this issue, in particular on the British model. Since the 1950s they have effectively divided the British Public Service into three categories. It apparently has worked well in Britain.

• 1545

I might say parenthetically that one of the areas where I would be interested in getting some evidence and perhaps having some research done by the Library of Parliament would be on the British experience.

The Chairman: You are not at this point recommending that we travel to Westminster to test it out.

Mr. Daubney: That certainly would be something I would like to do, but I think we cannot realistically expect to do that.

However, D'Avignon recommended that the Public Service be divided into three categories. Those at the senior management level would be under essentially the same restrictions that are currently in place by virtue of section 33 of the Public Service Employment Act. The middle category, if I can call it that, which I have referred to as category B employees, and who are the occupational groups as set out in clause 1 one of my bill... these categories, and there are seven of them, are those recommended by D'Avignon as being employees occupying positions that were too difficult to categorize in a general way as to whether they should have total or no political freedom.

I should tell the committee that in drafting the bill I did have my staff and also drafters at the parliamentary

[Traduction]

M. Daubney: Je pense qu'il faudrait le faire.

M. Gauthier: Le parrain du projet de loi pourrait peut-être nous dire comment il conçoit la façon dont nous débiterons l'étude de ce projet de loi. J'imagine qu'il a certaines idées quant aux témoins que nous voudrions entendre.

J'en ai aussi, mais j'aimerais donner à M. Daubney la possibilité de nous dire quelle serait, selon lui, la bonne façon de traiter de son projet de loi. Je le félicite car nous sommes aux prises avec cette question épineuse depuis des années et tout à coup il nous présente un projet de loi qui est fort bon.

M. Daubney: Merci, Charles, ce sera sur mon envoi collectif.

Le président: En guise d'introduction, M. Daubney pourrait peut-être nous donner aussi quelques renseignements sur les antécédents du projet de loi pour nous faire part aussi de ses réflexions à ce sujet.

M. Daubney: Le projet de loi fait suite aux recommandations du rapport D'Avignon sur la Fonction publique qui avait été présenté en 1979, sauf erreur. Je suis désolé, je n'étais pas prêt à discuter de cela aujourd'hui.

Le président: C'était peut-être plus tôt.

M. Daubney: Et ce travail s'appuie sur l'expérience d'autres pays, et en particulier sur le modèle britannique selon lequel, depuis les années 1950, la Fonction publique est répartie en trois catégories. Le système semble avoir bien fonctionné en Grande-Bretagne.

Entre parenthèses, je pourrais dire que c'est l'un des domaines où j'aimerais obtenir des témoignages et il serait bon que la Bibliothèque du Parlement fasse des recherches sur l'expérience britannique.

Le président: Vous n'êtes pas en train de recommander que nous allions à Westminster pour voir ce qu'il en est.

M. Daubney: J'aimerais bien, mais il faut être réaliste.

Cependant, D'Avignon recommandait que la Fonction publique soit divisée en trois catégories. Le groupe des cadres supérieurs serait essentiellement visé par les mêmes restrictions que prévoit actuellement l'article 33 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique. La catégorie moyenne, si je peux m'exprimer ainsi, dont j'ai parlé, regroupe les employés de la catégorie B qui font partie des groupes professionnels décrits à l'article 1 de mon projet de loi... Il y en a sept à propos desquels D'Avignon estimait qu'en raison de leur poste, il était très difficile de déterminer s'ils devaient avoir une liberté politique totale ou s'ils ne devaient en avoir aucune.

Je devrais dire au comité que pour la rédaction du projet de loi, j'ai chargé mon personnel ainsi que les

[Text]

council office make some inquiries of the Public Service Commission as to whether or not these categories would still be the ones appropriate to be included, and apparently the answer was positive. But as I pointed out in my speech on second reading, I think this is a matter on which the committee should spend a bit of time to satisfy ourselves that these categories are in fact properly put into this middle range. I am certainly prepared to be flexible, and I think we should hear from the Public Service unions that represent some of these people.

The third category, which would be most public servants, would have total political freedom. The scheme of the bill, just to complete a general sketch, would be that hearings would be held to also determine the categorization of the middle-level people.

So from that point of view I recognize that it is a bit complex and a bit time consuming. But it would certainly be my hope that we can deal with the issue of the category B people as to whether or not they should be included, and if we agree that some or all of them should be included, that we could get reported back to the House a piece of legislation meeting with the approval of all parties, get it through the House, and ultimately the Senate, in time to be in place, at least with respect to the bulk of public servants covered in category C, before the next general election—expected as early as some time this fall.

If I can go from that general description of the bill to the kinds of witnesses I think we should hear from. . . I should tell the committee that I had discussions with Mr. Cassidy, who pointed out he could not be here today, and I think he and I are in general agreement on the general nature of witnesses we would want to hear from. Certainly in the early days I think we should hear from Treasury Board.

The Chairman: Excuse me, Mr. Daubney. Before we talk about who we might hear from, the Public Service Commission has a very important role under the bill as it is presented. How will we ascertain whether the Public Service Commission considers it appropriate to assume that role?

Mr. Daubney: I was going to recommend that they be called as witnesses—certainly Treasury Board initially. I think Mr. Hawkes may have some advice to give the committee as to government witnesses.

Mr. Gauthier: I think that is a misconception, Mr. Chairman. The commission only operates under delegation from Parliament, and over the years certain orders regarding the interpretation of section 32, and I have quite a dossier on that. . . I think it is more a Treasury Board matter than a Public Service Commission matter. I am with David on that one. I think Treasury Board and the Minister himself are much more important to us than the Public Service Commission which is strictly a messenger in this thing, not a power to be. They can not

[Translation]

rédacteurs du bureau du conseiller parlementaire de demander à la Commission de la fonction publique s'il faudrait encore inclure ces catégories et il semble que la réponse était positive. Mais, comme je l'ai indiqué dans mon discours en deuxième lecture, je pense que le comité devrait consacrer un certain temps à cette question afin que nous puissions nous convaincre qu'il convient que ces groupes se situent dans cette catégorie de moyenne. Je suis bien sûr disposé à faire preuve de souplesse, mais je pense qu'il faudrait entendre les syndicats de la Fonction publique qui représentent certaines de ces personnes.

La plupart des fonctionnaires qui appartiendraient à la troisième catégorie auraient une liberté politique totale. Pour terminer cette ébauche générale au sujet du projet de loi, il y aurait des audiences pour déterminer aussi quels groupes doivent faire partie de la catégorie moyenne.

Dans cette perspective, je reconnais que le processus est un peu complexe et qu'il va exiger un certain temps. Mais j'espère vraiment que nous pourrions nous occuper des gens de la catégorie B, pour savoir s'il faudrait ou non les inclure, et si nous estimons que certains ou que tous doivent l'être, nous pourrions alors renvoyer à la Chambre une législation qui fasse l'unanimité de tous les partis, afin que la Chambre puisse l'adopter et ensuite le Sénat, pour qu'elle puisse entrer en vigueur, du moins en ce qui concerne la plus grande partie des fonctionnaires de la catégorie C avant les prochaines élections fédérales, qui devraient avoir lieu dès cet automne.

Si je peux passer de cette description générale du projet de loi aux types de témoins qu'il faudrait entendre. . . Je devrais dire au comité que j'ai discuté avec M. Cassidy. Il m'a prévenu qu'il ne pourrait pas être ici aujourd'hui mais je pense que nous sommes tous deux d'accord quant à la nature générale des témoins que nous voudrions entendre. Au début, il nous faudrait certainement des représentants du Conseil du Trésor.

Le président: Excusez-moi, monsieur Daubney. Avant de parler de qui nous pourrions entendre, je voudrais vous rappeler que la Commission de la fonction publique joue un rôle très important dans le projet de loi tel qu'il a été présenté. Comment pouvons-nous vérifier qu'elle juge bon de l'assumer?

M. Daubney: J'allais recommander de la convoquer comme témoin et d'inviter bien sûr le Conseil du Trésor initialement. Je pense que M. Hawkes a peut-être des conseils à donner au comité sur les témoins que le gouvernement voudrait entendre.

M. Gauthier: Je pense que c'est une conception erronée, monsieur le président. La commission ne fonctionne qu'en vertu de pouvoirs que lui délègue le Parlement, et au fil des années, certains décrets sur l'interprétation de l'article 32, et j'en ai tout un dossier. . . Je crois que cette question relève bien davantage du Conseil du Trésor que de la Commission de la fonction publique. Je suis d'accord avec David là-dessus. Je pense que le Conseil du Trésor ainsi que le ministre nous sont beaucoup plus important que la Commission de la

[Texte]

write laws; they just apply what they think are the rules of the game. Over the years they have come up with several express dialogues, and I have them here. I am more than convinced that today it is a political decision that has to be made by a political body—that is Cabinet or Treasury Board, the employer—rather than passing it on to the commission. I just wanted to make that point.

• 1550

Mr. Daubney: Certainly the main authority is in Treasury Board, I agree. But I think the scheme of my bill does suggest that the Public Service Commission has a role—at least to the extent that we hear them.

The Chairman: I was directing myself to clause 10 of the bill which that says the Public Service Commission shall within seven months hold a public hearing to determine certain. . .

Mr. Gauthier: I do not particularly agree with that clause. I think it should be amended too.

The Chairman: I think we would want to hear from the Public Service Commission on the application of that clause.

Mr. Gauthier: That is why, if we get into this kind of discussion, we will have to be careful, because I do not think the commission should be in bed with Treasury Board on this one. I believe strongly in the commission as a distinct and separate body, responsive to Parliament, not taking its orders from Treasury Board. And they have been too often in bed with Treasury Board, as far as I am concerned.

Mr. Daubney: Just to finish off, Mr. Chairman, other than the detailed names of some government witnesses, which Mr. Hawkes might help us with, it might be of interest to the committee to talk to D'Avignon or some of the other people who were involved in that process some years ago.

The Chairman: Are these in the nature of expert witnesses?

Mr. Daubney: That is right. There may be others; there may be other academics. For example, I have had some correspondence from one or two professors who have taken an interest in the bill and the subject-matter, and they might want to appear. I can get the committee the names of those people in due course.

Then of course in order to give the unions an opportunity to prepare, we should hear from the unions perhaps after our break at Easter, as has been suggested by Mr. Cassidy, and I agree with him. The three unions that clearly would be invited—and there may be others; there again I defer to Mr. Hawkes—are PIPS, the Professional Institute of the Public Service; ESSA, Economists' Sociologists', Statisticians' Association; and PSAC itself.

[Traduction]

fonction publique qui n'est ici à strictement parlé qu'un messenger sans pouvoir éventuel. Elle ne peut pas rédiger de loi, elle ne fait qu'appliquer ce que lui semblent être les règles du jeu. Au fil des années, elle a proposé plusieurs possibilités que j'ai ici. Je suis tout à fait convaincu que c'est à un organisme politique—au Conseil des ministres ou au Conseil du Trésor, l'employeur—de prendre aujourd'hui cette décision plutôt que de la confier à la Commission. Je voulais souligner cela.

M. Daubney: Je conviens que l'autorité en la matière est le Conseil du Trésor. Mais je propose dans mon projet de loi que la Commission de la Fonction publique a un rôle à jouer—ne serait-ce que pour faire entendre son témoignage.

Le président: J'invoquais l'article 10 du projet de loi qui stipule que la Commission de la Fonction publique doit, dans les sept mois, tenir une audience publique afin de déterminer si. . .

M. Gauthier: Je ne suis pas tout à fait en faveur de cette disposition et je crois qu'il faudrait aussi la modifier.

Le président: Autant que la Commission de la Fonction publique vienne témoigner pour nous dire ce qu'elle pense de l'application de cet article.

M. Gauthier: C'est pourquoi, dans ce genre de discussion, nous devons être prudents car nous ne voulons pas que la Commission se trouve dans le même lit que le Conseil du Trésor à cet égard. Je suis convaincu que la Commission représente un organisme distinct, relevant du Parlement et non du Conseil du Trésor, qui n'a pas d'ordre à lui donner. Or j'estime qu'elle s'est trouvée trop souvent dans le même lit que le Conseil du Trésor.

M. Daubney: Pour terminer, monsieur le président, à part les noms de certains témoins du gouvernement, que M. Hawkes pourrait nous proposer, il serait intéressant que le Comité discute avec D'Avignon ou avec d'autres personnes qui ont participé à ce processus il y a quelques années.

Le président: Ce serait des spécialistes de cette question?

M. Daubney: Oui. Il pourrait y en avoir d'autres comme des universitaires. Par exemple, un ou deux professeurs m'ont écrit en me disant qu'ils s'intéressent au projet de loi et à toute cette question et ils pourraient vouloir comparaître. Je pourrai donner le nom de ces personnes au Comité en temps opportun.

Puis il faut bien sûr donner aux syndicats la possibilité de se préparer, nous pourrions entendre leurs représentants peut-être après nos vacances de Pâques, comme l'a proposé M. Cassidy et je suis d'accord avec lui. Les trois syndicats qu'il faudrait bien sûr inviter—il y en a peut-être d'autres et là je laisserai le soin d'en décider à M. Hawkes—sont l'IPFP, l'Institut professionnel de la Fonction publique, l'Association des économistes sociologues et statisticiens (NES), l'AESS et l'AFPC.

[Text]

I understand there may be particular components within PSAC that would have a particular interest in this vis-à-vis category B. What I would suggest to the committee is that we write to PSAC to indicate that if they want to do it on a component basis which union components would appear and that they all appear on one day and be allotted, say, half an hour each. But these are logistical matters that we can work out.

Other than that I think it would perhaps be appropriate that at the end of having heard from those witnesses to hear from the President of Treasury Board himself.

The Chairman: After?

Mr. Daubney: I would think, although the Parliamentary Secretary can speak to that. I think we should give him a chance to hear the testimony before he appears and to comment on it, because it would be my hope that he would be prepared to see this bill referred back to the Huse and hopefully, as I say, become law.

Those are my preliminary comments on the types of witnesses we would want to hear.

The Chairman: What I acquired from your presentation is that we might have three categories of presentors—I do not like to call them witnesses. Those would be the government representation, expert representation—that would be basically third parties who are interested in this matter and have expertise in the subject-matter—and then representation from the Public Service groups, which as I understand you would be the basic Public Service unions, and in the case of the larger umbrella groups would be components within that group.

• 1555

Mr. Gauthier: I would like to make one further suggestion. Maybe it is the exposure I have had over the years to this issue, but there are individuals out there who may not know that we are looking at this matter now, and who have a very deep interest in this question. I just wondered if the committee would look at the possibility of putting an advertisement in the papers inviting people to submit views to the committee on that question. Or are we just inviting difficulties here? I do not know.

The Chairman: I think that is legitimate. It is done by other legislative committees.

Mr. Daubney: We would be inviting—and perhaps we should not try to avoid it—those opposed to the whole notion of extending political freedom. In doing that, I get concerned about timetables. Realistically, the political agenda is such that we want to have something through to Senate and proclaimed by the end of June.

Mr. Gauthier: I am talking about making submissions.

Mr. Daubney: I will be glad to hear from my colleagues on that. Maybe after Mr. Hawkes has given us his list we

[Translation]

Je crois savoir que certaines composantes de l'AFPC s'intéresseraient particulièrement à la catégorie B. À ce propos, je proposerai au Comité d'écrire à ce syndicat afin de lui demander s'il souhaite comparaître en groupe en lui demandant lesquels voudraient venir, et on pourrait les convoquer un même jour en leur accordant une demi-heure à chacun par exemple. Mais ce sont là des détails pratiques que nous pouvons régler.

À part cela, je pense qu'il serait peut-être bon qu'après avoir entendu tous ces témoins, nous invitions le président du Conseil du Trésor.

Le président: Après?

M. Daubney: Oui, encore que le secrétaire parlementaire puisse nous dire ce qu'il en pense. J'estime qu'il faudrait lui donner la possibilité d'entendre les témoignages avant de comparaître et de les commenter, car j'espère qu'il voudrait que ce projet de loi soit renvoyé à la Chambre pour avoir finalement force de loi, comme je l'espère.

Voilà mes remarques préliminaires sur le genre de témoin que nous devrions entendre.

Le président: D'après votre exposé, il semble que nous pourrions avoir trois catégories de présentateurs—je n'aime pas les qualifier de témoins. Il y aurait des représentants du gouvernement, des spécialistes—des tierces parties qui s'intéressent à la question et qui en sont des experts—et des représentants des groupes de la Fonction publique qui seraient donc les principaux syndicats des fonctionnaires et dans le cas des plus grands groupements, ce serait les composantes de ces derniers.

M. Gauthier: Je voudrais proposer une autre suggestion. Je connais très bien cette question parce que je m'y intéresse depuis des années, mais il y a peut-être des gens qui ne savent pas que nous sommes en train de l'étudier alors qu'ils s'y intéressent beaucoup. J'aimerais savoir si le Comité envisagerait la possibilité de publier une annonce dans les journaux afin d'inviter les gens à présenter leurs points de vue au Comité sur la question. C'est peut-être aussi une façon de nous attirer des difficultés? Je l'ignore.

Le président: Cela me paraît légitime. C'est ce que font d'autres comités législatifs.

M. Daubney: Nous attirerons l'attention de ceux qui s'opposent à toute cette notion de liberté politique, mais il ne faudrait peut-être pas essayer d'éviter cela. Mais à cet égard, il se pose des problèmes d'emploi du temps. De façon réaliste, le calendrier politique est tel qu'il faudrait terminer l'étape du Sénat et promulguer cette loi d'ici la fin juin.

M. Gauthier: Je parlais des mémoires à présenter.

M. Daubney: Je serais heureux d'entendre ce qu'en pensent mes collègues. Peut-être qu'après que M. Hawkes

[Texte]

will find that it is long enough already. I guess as someone with a proprietary interest in this thing, I am a little concerned about a whole update on the philosophy.

Mr. Tupper: The House has agreed to the principle, and that is it.

Mr. Gauthier: That is it. The principle of the bill has been accepted. I do not think we can go back on that. But I do have some concerns that I want to hear the Edwards and the Gallants and the people who were there at the beginning of this whole process. They call me occasionally and say they would like to give their views. Maybe the committee could profit from that. I am not saying that we should have long sessions. I am just saying maybe we should give them a chance to present their views to us, within a set limit of time, say, by April 15. If we find that difficult, then I suspect that we may be avoiding some of the difficult issues with which we in the Ottawa area have to face every election time.

I have people in my riding who do not think public servants should have the right to participate, and I have a whole lot of people who think they should. I would like to have them satisfied that they indeed had their kick at the can, and that they had a chance to state their views.

Mr. Daubney: But we have dealt with the philosophy of the bill already. It seems to me that if we are going to hear from the Gordon Robinsons of the world and others...

Mr. Gauthier: I could give you a speech for an hour and a half on clause 10 of that bill: why I think the commission should be independent from Treasury Board, and why I think it should not be involved in deciding who has the right and who has not got the right to speak. I am sure there are people who want to talk to clause 10 of your bill, as there are others who may want to talk to something else. They may want to strengthen it, make it clearer, more understandable. I am not trying to delay; I am just saying that we must have appearances of openness here. That is my only suggestion.

Mr. Tupper: I would support the view of public awareness, public opportunity. If there were some people there whom we would like to get more detail from, we could always invite them in as witnesses.

Mr. Gauthier: There are provinces that have experienced the same process. We might want to invite certain provincial people to submit to us their experience. You are talking about the English experience; the Australian experience is also very interesting. The New Zealand experience is interesting within that context. The clerk or our researcher may want to supply us with that kind of research. I would like to think that we would give the academics of this world a chance to submit their own views on it.

[Traduction]

nous aura donné sa liste, nous verrons si elle est déjà longue. Étant à l'origine de ce projet de loi, toute une remise en question de son principe fondamental me préoccupe un peu.

M. Tupper: Mais la Chambre y a consenti. C'est catégorique.

M. Gauthier: Oui. Le principe sous-jacent au projet de loi a été accepté. Je ne pense pas que nous puissions y revenir. Mais peut-être faudrait-il entendre les Edouard et les Gallant et ceux qui étaient ici au tout début. Ils m'appellent parfois pour me dire qu'ils voudraient présenter leur point de vue. Le Comité pourrait peut-être en profiter. Je ne dis pas qu'il faudrait prévoir de longues séances. Je dis simplement que nous devrions leur donner la possibilité de nous présenter leurs vues, d'ici au 15 avril au plus tard. Si cela nous paraît difficile, je crains que nous ne puissions pas résoudre certaines difficultés auxquelles nous sommes confrontés à chaque élection dans la région d'Ottawa.

J'ai dans ma circonscription des gens qui ne pensent pas que les fonctionnaires devraient avoir des droits politiques et beaucoup d'autres qui pensent le contraire. Je voudrais qu'ils puissent se faire entendre.

M. Daubney: Mais nous avons déjà examiné le principe sous-jacent au projet de loi. Il me semble que si nous devons entendre tous les Gordon Robinson et les autres...

M. Gauthier: Je pourrais vous faire un discours d'une heure et demie sur l'article 10 de ce projet de loi: pourquoi je pense que la Commission devrait être indépendante du Conseil du Trésor, et pourquoi j'estime qu'elle ne devrait pas intervenir pour décider qui a le droit de s'exprimer et qui ne l'a pas. Je suis sûr qu'il y a des gens qui voudraient discuter de l'article 10 de votre projet de loi, tout comme d'autres qui voudraient parler d'autre chose. Ils pourraient vouloir le renforcer, le rendre plus clair, plus compréhensible. Je ne suis pas en train d'essayer de retarder les choses: je dis simplement que nous devons sembler ne rien cacher. C'est seulement une suggestion.

M. Tupper: J'estime aussi qu'il est bon d'informer le public, de lui donner la possibilité de dire ce qu'il pense. Si nous voulons obtenir plus de renseignements de la part de certaines personnes, nous pourrions toujours les inviter à comparaître.

M. Gauthier: Des provinces ont expérimenté la même procédure. Nous pourrions inviter certains de leurs représentants à venir nous en parler. Vous avez parlé de ce qui s'est fait en Angleterre; l'expérience de l'Australie et celle de la Nouvelle-Zélande sont intéressantes dans ce contexte. La greffière ou notre documentaliste pourrait étudier la question à notre intention. J'aimerais que nous donnions aux universitaires la possibilité de présenter aussi leur point de vue.

[Text]

The Chairman: May I make a suggestion that would ease my job as chairperson? My role is to try to organize the work of the committee as efficiently as possible so we can reach a conclusion on the bill. In light of what has been said, particularly by Mr. Daubney, about hearing one or more expert witnesses give advice to this committee on the bill, we have the benefit of a learned council on this matter, Mr. Bartlett. We could ask him to prepare a paper on the bill, perhaps indicating other legislation on the subject of political rights and public servants.

• 1600

We are not looking for an in-depth treatise but simply an information document. After hearing one or more experts, we will be in a better position to adjudicate or consider the representations made by those affected by the bill, namely the Public Service representatives. We would hear from them as a group, and make it publicly known we were studying the subject-matter of the bill and were prepared to hear other representations, evidence or indications of interest from the public.

I have left out the government role in this because I do not know at what point it would be appropriate for the interested government officials to appear. It has been suggested that the government might want to make its representations after we have completed this process.

Mr. Daubney: When I said the government, I meant the Minister himself. I think we may want to hear from officials, and perhaps this would be a good point to hear from Mr. Hawkes.

Mr. Hawkes: Just clarification, Mr. Bartlett, from the Library of Parliament—

Mr. Gauthier: Is David Cheifetz still there?

Mr. B. Bartlett (Committee Researcher): No, he has not been there for several years.

Mr. Gauthier: He wrote for us in 1982, and I have something that is quite interesting on the Canadian Charter of Rights and Freedoms and its application. Maybe we could get copies of what was written before to have an idea of what is available.

Mr. Bartlett: Yes, I will pull that.

Mr. Hawkes: Looking at the striking committee report shows that from the chairman on through there is obviously a commitment to a bill that is treated seriously by all three parties. Partly because of the significance of the issue and partly because of its complexity, I do not think anyone in any party wants to get it wrong.

We do not want a piece of legislation that destroys our civil service or traditions, but one that produces a greater sense of freedom and the possibility of participation. I

[Translation]

Le président: Puis-je faire une suggestion qui faciliterait ma tâche de président? Mon rôle est d'organiser le travail du Comité de la façon la plus efficace possible afin que nous puissions en arriver à une conclusion sur le projet de loi. Étant donné ce qu'ont dit certains, et en particulier M. Daubney, à propos des témoins spécialisés dans cette question qui pourrait donner des conseils au comité sur le projet de loi, nous avons la chance d'avoir en M. Bartlett un conseiller juridique qui connaît très bien cette question. Nous pourrions lui demander de préparer une étude du projet de loi où il traiterait peut-être d'autres législations sur les droits politiques des fonctionnaires.

Nous ne voulons pas de traité savant mais tout simplement un document d'information. Après avoir entendu un ou plusieurs spécialistes, nous serons mieux en mesure d'évaluer ce que nous diront les personnes touchées par le projet de loi, c'est-à-dire les fonctionnaires. Nous pourrions les entendre comme groupe et faire savoir publiquement que nous étudions la question dont traite le projet de loi, que nous sommes disposés à entendre d'autres témoignages ou commentaires de la part du public.

J'ai laissé de côté le rôle du gouvernement, car je ne sais pas quand il conviendrait de faire comparaître les représentants du gouvernement qu'intéresse la question. Certains ont dit que le gouvernement pourrait vouloir présenter son point de vue une fois que nous aurons terminé.

M. Daubney: Quand je parle du gouvernement, je pense au ministre. Nous voudrions peut-être entendre les représentants du gouvernement et il serait bon d'entendre peut-être M. Hawkes à ce sujet.

M. Hawkes: Une précision, monsieur Bartlett, à la Bibliothèque du Parlement. . .

M. Gauthier: Est-ce que David Cheifetz y travaille encore?

M. B. Bartlett (documentaliste du Comité): Non, il n'y est plus depuis plusieurs années.

M. Gauthier: Il nous a écrit en 1982 et j'ai quelque chose de très intéressant sur la Charte canadienne des droits et libertés et sur ses implications. Nous pourrions peut-être obtenir des exemplaires de ce qui a déjà été écrit auparavant pour avoir une bonne idée de ce qui est disponible.

M. Bartlett: Oui, je vous obtiendrai cela.

M. Hawkes: D'après le rapport du comité de sélection, il est évident que ce projet de loi revêt une très grande importance pour tout le monde, y compris le président et que les trois partis prennent cette loi au sérieux. Tous souhaitent qu'elle aboutisse compte tenu de son importance aussi bien que de sa complexité.

Nous ne voulons pas des mesures législatives qui détruisent notre fonction publique ou nos traditions; elle devrait procurer un plus grand sentiment de liberté tout en

[Texte]

hear Mr. Daubney when he indicates that if we can do that work well with three-party agreement, we might indeed have it as a statute law of Canada prior to the end of June.

It may be possible, it may not. Based on my own experiences as a chairman whose committee dealt with and produced reports and policy advice on a number of significant issues, I know we really need the help of research and I am pleased to see Mr. Bartlett here. I feel that that may not be enough. We may need to get some help for him to work towards that kind of end result.

In the three pages of potential witnesses are names identified with some background, so the distinction between the independent academic, the government, and the unions is blurred in some cases. Some people with an academic reputation today are people who were in but have left government. Are they government or academic? I would like us to leave here today with all the names we can think of on the table, with Mr. Bartlett, with the help of the clerk, to be in touch with everybody. The first question is, would you be willing to make a presentation of some kind before the committee?

• 1605

The second question is: where and how much expertise do you have? In other words, would it be worth the time of the members?

Another feature of previous tasks I have been engaged in is that it is helpful to get advice from the researcher as to possible groupings of witnesses. The historic pattern was a witness at a time in sequence. Sometimes a meeting of two and a half hours with three witnesses simultaneously gets a better exchange and a better in-depth understanding for committee members. Sometimes hearing opposing views at the table at the same time can produce a more knowledgeable consequence.

I hope we leave here today with a commitment to give the researcher a bit of time to do some homework and come back to us with a suggested workplan.

I had one other thought. There might be value in having a meeting quite early on with Mr. Daubney in a strange role—in the witness chair—where we did what Mr. Gauthier invited him to do at the beginning, but with more detail, as our kick-off point. In government-sponsored legislation you usually start with the Minister, go over the bill, then move on to other witnesses. When you get to the amendment stage, the Minister or Parliamentary Secretary comes back and defends the interests of the government. In this kind of midway position, in that it is a private members' bill about something that we all care about, it might be appropriate to meet next week with Mr. Daubney in the witness chair and go through the bill in detail. He could share with us his sense of the choices that were available in the drafting

[Traduction]

offrant des possibilités de participation. J'ai entendu M. Daubney dire que si nous pouvons bien faire ce travail avec l'accord des trois partis, nous pourrions avoir une nouvelle loi avant la fin juin.

C'est possible ou non. D'après ma propre expérience comme président dont le comité a été saisi d'un certain nombre d'importantes questions à propos desquelles il a préparé des rapports et présenté des recommandations, je sais que nous avons vraiment besoin des documentalistes et je suis donc heureux de voir M. Bartlett parmi nous. Je pense que cela pourrait ne pas être suffisant. Il se pourrait que nous ayons à lui trouver de l'aide afin qu'il travaille en vue de ce résultat.

Dans les trois pages sur les témoins éventuels se trouvent des noms accompagnés de certains renseignements et la distinction entre universitaires, gouvernement et syndicat n'est pas toujours claire. Certains universitaires qui sont connus aujourd'hui étaient autrefois au gouvernement. Est-ce là qu'il faut les classer ou parmi les enseignants? J'aimerais que nous partions d'ici en présentant le plus de noms possible et M. Bartlett aidé du greffier communiquera avec toutes ces personnes. La première question est la suivante, seriez-vous disposé à faire un exposé pour le comité?

La deuxième question est la suivante: quelles sont les compétences et quelle en est l'ampleur? Autrement dit, le temps des membres serait-il bien employé?

Autre caractéristique que j'ai constatée dans mes tâches précédentes, il est utile d'obtenir l'avis du chercheur au sujet du regroupement possible des témoins. L'habitude consiste à entendre un témoin à la fois. Il arrive parfois que rencontrer trois témoins simultanément pendant deux heures et demie donne lieu à un meilleur échange et permet aux membres du comité de comprendre une question plus à fond. Parfois, entendre des points de vue opposés en même temps éclaire mieux la question.

J'espère que nous partirons d'ici aujourd'hui avec l'engagement de donner au chercheur un peu de temps pour faire son travail et nous revenir avec un plan de travail opposé.

Une autre idée m'est venue à l'esprit. Il pourrait être utile de rencontrer rapidement M. Daubney dans un rôle inhabituel—à la barre des témoins—pour faire ce que M. Gauthier l'a invité à faire au début, c'est-à-dire lancer le débat, mais en donnant plus de détail. Dans le cas des lois émanant du gouvernement, on commence habituellement par le ministre, on étudie le projet de loi, puis on passe aux autres témoins. À l'étape des modifications, le ministre ou le secrétaire parlementaire revient et défend les intérêts du gouvernement. Dans cette situation intermédiaire, puisqu'il s'agit d'un projet de loi d'initiative parlementaire à propos d'un sujet qui nous tient à coeur, il serait peut-être bon d'entendre le témoignage de M. Daubney la semaine prochaine et d'examiner en détail le projet de loi en sa compagnie. Il

[Text]

process, why he made the choice he made, and where he felt there were other models. You have to make a choice when you produce a bill, but sometimes you are not sure it is the perfect choice. An alternative choice might have worked better. We could kick off from the point of view of the person who spent the most time on it.

I would like to have a brief sense of the cost issue on advertising. If we move to advertising, it has to be country-wide and in two languages. It has to be appropriate so that the whole country is informed.

I wondered whether we were already having any spontaneous representations to the clerk, from people who wanted to appear because of publicity, or whether that is pretty dead. I am not predisposed to stop the advertising, but I would like to know exactly what we are leaping into. The other side is to have an idea of the time frame to have it designed and in, leaving people a reasonable length of time to prepare the briefs. What does that do to the workplan?

At some point, if it would be helpful, I could put all these names on the record. Others might do likewise so they would be part of our transcript of suggested witnesses. It would give us a chance to comment on the background of some of these people. Some are reasonably well known and some may not be. I am quite prepared to do that later, if that is appropriate.

The Chairman: The reasons I stated to Mr. Daubney are in private. I am not too amenable to the suggestion that Mr. Daubney appear as a witness. In my view, he is a colleague, a Member of Parliament. It is true that he presented the bill, but I do not think he should be entirely accountable for the choices. I am sure, though, he wants to be as helpful as possible to the committee and will answer any questions.

• 1610

This is a private member's bill; there is not a Minister responsible who has a staff of experts and draftsmen working under him. My thought is that we might get an expert in this matter, like Mr. D'Avignon, if he is still around or exists, to review the bill as though he were responsible for it, and in the question-and-answer process give us the views on the bill.

Perhaps I do not play the role—I am not certain what my role is—but I would like to know whether, in the opinion of an expert, this is an effective bill, a bill that can be implemented through the Public Service of Canada with a minimum of problems and achieve the objectives of the bill, as you have indicated: freedom where freedom is desirable, and restrictions where

[Translation]

pourrait nous indiquer les choix qui se sont présentés pendant la rédaction, pourquoi il a fait tel ou tel choix et à propos de quels aspects il a trouvé des modèles. Il faut faire des choix quand on prépare un projet de loi, mais on n'est pas toujours certain d'avoir fait le choix idéal. Une autre solution aurait peut-être mieux fonctionné. Nous pourrions amorcer la discussion en partant du point de vue de celui qui y a consacré le plus de temps.

J'aimerais avoir quelques précisions sur la question des coûts de la publicité. Si nous décidons de faire de la publicité, elle doit être d'envergure nationale et dans les deux langues. Elle doit être telle que tout le pays sera informé.

Je me demande si nous avons déjà des demandes spontanées adressées au greffier par des gens qui aimeraient témoigner parce qu'ils ont entendu parler du projet de loi ou si cette question laisse plutôt indifférent. Je ne suis pas enclin à arrêter la publicité, mais j'aimerais savoir exactement dans quoi nous nous engageons. Il faudrait aussi avoir une idée du temps nécessaire pour concevoir et présenter le projet de loi en laissant aux gens assez de temps pour préparer les mémoires. Quelles sont les conséquences sur le plan de travail?

Si c'est utile, je pourrais également faire inscrire tous ces noms au compte rendu. D'autres voudraient peut-être faire de même, afin de figurer sur notre liste des témoins proposés. Nous aurions ainsi l'occasion de formuler des observations sur les antécédents de certains d'entre eux. Quelques-uns sont assez bien connus, d'autres peut-être pas. Je suis disposé à accomplir cette tâche plus tard, si c'est pertinent.

Le président: Les raisons que j'ai indiquées à M. Daubney sont confidentielles. Je ne suis pas très chaud à l'idée que M. Daubney compareisse comme témoin. Selon moi, c'est un collègue, un député. Il est vrai qu'il a présenté le projet de loi, mais je ne pense pas qu'il doive être tenu entièrement responsable des choix. Je suis cependant convaincu qu'il veut être aussi utile que possible aux membres du comité et qu'il répondra à toutes nos questions.

Il s'agit d'un projet de loi d'initiative parlementaire, il n'y a pas de ministre responsable, pour qui travaille une équipe d'experts et de rédacteurs. Je pense que nous pourrions entendre un expert de la question, comme M. D'Avignon, s'il est encore là, afin qu'il examine le projet de loi comme s'il en était responsable et qu'il nous présente son opinion sur le projet de loi pendant la période des questions.

Je ne joue peut-être pas bien mon rôle—je ne sais pas trop en quoi il consiste—mais j'aimerais savoir si, de l'avis d'un expert, il s'agit d'un projet de loi efficace, d'un projet de loi pouvant être mis en oeuvre par la Fonction publique du Canada en posant un minimum d'ennuis et pouvant atteindre ses objectifs qui sont, comme vous l'avez indiqué, la liberté quand la liberté est souhaitable,

[Texte]

restrictions are desirable. I think we have to have that kind of information so if it is attacked or supported by other persons, we will have some basis for eventually forming an opinion.

It may well be that Mr. Daubney would like to fill that role, or can fill that role and would want to. I do not want to preempt that. I would like to see us start with an opinion on the bill that some provisions are effective and can be easily implemented, and other provisions have defects, or are flawed. Then we could proceed from there.

One of the difficulties, Mr. Hawkes, is that we do not know what the department is going to say about the bill at this point. Is that correct?

Mr. Hawkes: The department will certainly have a clear opinion on the bill as amended.

Mr. Gauthier: As amended?

Mr. Hawkes: Yes. The amendment may be nothing. The bill may be fine. In that case the department could be asked for an opinion on where the government is in relationship to this, because it does have a stewardship responsibility on behalf of the taxpayers.

The very naming of the committee, and the members to the committee, should make it clear to everyone that this is a very knowledgeable group of parliamentarians on this particular issue, the Public Service of Canada in political activity. We have a committee that comes from areas where there are a lot of public servants, with the vote, and a lot of feelings about the issue. This is not a committee chosen at random by any party, and I think that should be taken as a vote of confidence from the government.

If the mechanism of this bill, as it sits, or as amended, is one that the wisdom of this committee feels is appropriate for Canada at this time, that would be taken very seriously by the minister. I do not know if I can make it any clearer than that.

Mr. Gauthier: That is good news. But I beg to differ with you, Mr. Chairman, about Mr. Daubney's role in this. Somebody has to take paternity for this bill, and Mr. Daubney has taken it. He is the sponsor of the bill and therefore he must answer for it. He must carry the bill through this committee, whether he likes it or not.

We are going to have to question somebody. We can have all the witnesses we want, but I would like to share with you my information. I have files of it on this subject. I have things going back to England. I just looked—the Masterman system: do you know what the Masterman system is? It is a system identical to the one you are proposing in your bill. It was devised by a Mr. Masterman in 1949. It is exactly that category—politically free, politically restricted, intermediate and all.

[Traduction]

et les restrictions quand les restrictions sont souhaitables. Nous devons avoir ce genre d'information afin que, si le projet de loi est appuyé ou contesté par d'autres, nous ayons les éléments de base nécessaires pour arriver à nous faire une opinion.

Il se pourrait bien que M. Daubney ait envie de jouer ce rôle ou puisse et veuille le faire. Je ne voudrais pas l'en empêcher. J'aimerais que nous commencions par une opinion sur le projet de loi indiquant quelles dispositions sont efficaces et peuvent être mises en oeuvre facilement et lesquelles ont des défauts ou des imperfections. Nous pourrions ensuite nous en inspirer.

L'une des difficultés, monsieur Hawkes, est que nous ne savons pas ce que le ministère dira de ce projet de loi. Est-ce exact?

M. Hawkes: Le ministère aura certainement une opinion précise sur le projet de loi modifié.

M. Gauthier: Modifié?

M. Hawkes: Oui. Il n'y aura peut-être pas de modification. Le projet de loi est peut-être correct. Dans ce cas, on pourrait demander au ministère de nous communiquer la position du gouvernement, parce qu'il a la responsabilité de diriger au nom des contribuables.

Le simple non de ce comité ainsi que sa composition devraient indiquer clairement à tout le monde qu'il s'agit d'un groupe de parlementaires qui connaissent très bien la question, soit celle des activités politiques des fonctionnaires. Nous avons un comité formé de gens qui représentent des régions où se trouvent beaucoup de fonctionnaires et d'électeurs, et qui ont des opinions sur la question. Il ne s'agit pas d'un comité choisi au hasard par un parti ou l'autre et, selon moi, il faudrait y voir un signe de confiance du gouvernement.

Si le mécanisme de ce projet de loi, tel que présenté ou tel que modifié, en est un que le comité juge, dans sa sagesse, pertinent pour le Canada à ce moment-ci, le ministre le considérerait avec beaucoup de sérieux. Je ne crois pas pouvoir être plus clair.

M. Gauthier: Voilà de bonnes nouvelles. Mais je ne suis pas du même avis, monsieur le président, quant au rôle de M. Daubney. Quelqu'un doit assumer la paternité de ce projet de loi et M. Daubney l'a fait. Il parraine le projet de loi et doit donc en assumer la responsabilité. Il doit défendre le projet de loi devant le comité, que cela lui plaise ou non.

Nous devons interroger quelqu'un. Nous pouvons entendre tous les témoins que nous voulons, mais j'aimerais vous faire part des renseignements dont je dispose. J'ai des dossiers sur cette question. J'ai des renseignements sur l'Angleterre. Je viens tout juste de jeter un coup d'oeil sur le système Masterman: savez-vous ce qu'est le système Masterman? Il est identique à celui qui est proposé dans le projet de loi. Il a été conçu par un certain M. Masterman en 1949. Il contient les mêmes catégories—politiquement libre, politiquement limité, intermédiaire et ainsi de suite.

[Text]

I think we have to have somebody who will sit there and say yes, and refer to a specialist who will accompany him or her—in this case it is Mr. Daubney—and who will carry the debates, with you, Mr. Chairman, in charge. Otherwise, if Mr. Daubney sits where he sits today, and we do not have anybody as witness, it will be very fraternal.

• 1615

You can have access to my dossiers on this issue; I do not mind. They are public dossiers anyway. They go back to 1973-74, and there is lots of stuff in it, but maybe you will go crazy reading it because there is nothing you do not know about this issue. I would like to have one authority—and as far as I am concerned this bill stands—and Mr. Daubney is my authority on that matter right now, symbolically or otherwise. I think it is the only way to have order.

The Chairman: I do not want to be argumentative but I have to rely on my legislative council days. The theory of a private member's bill is that the private member introduces the bill, then it becomes the bill of the Parliament. It differs from a government bill—and that is why it is called a private member's public bill—because the government bill comes before Parliament and remains at all times a government measure that has to be passed by Parliament as part of its confidence in the government. If it is defeated, the government is defeated.

I do not know that it makes any difference for the purposes of committee but it does make this practical difference: we may not have the same attitude towards a colleague as towards a Minister who, as the representative of the executive arm of government, has proposed this measure and must defend it. Even if Mr. Daubney is willing to defend the bill, he has no basis other than himself for defending it. Consequently, all we are going to do is agree or disagree with Mr. Daubney.

Let me put it in clearer terms because I do not think we have to be that formal about what is obviously an unusual case of a private member's bill coming before a legislative committee. I personally would like to see somebody in the witness chair, so to speak, who would say, to the extent that clause 1 of the bill classifies employees it is not effective or will not work, or may or may not work—because they have studied it, they know the Public Service and know how it will impact on the Public Service. They know clause 10 is not well-founded, the Public Service Commission cannot carry out those functions and so on.

Mr. Daubney: But, Mr. Chairman, is that not going to be what we will get at the end of the day? Is that not going to be the cumulative effect of the testimony we will gather

[Translation]

Je crois que quelqu'un doit s'asseoir ici et s'appuyer sur un spécialiste qui l'accompagnera—dans ce cas, M. Daubney—et qui fera avancer le débat, sous votre direction, monsieur le président. Autrement, si M. Daubney reste là où il est assis aujourd'hui, et que nous n'avons aucun témoin, l'ambiance sera très fraternelle.

Vous pouvez avoir accès à mes dossiers sur cette question, je n'y vois pas d'inconvénient. Ce sont des dossiers publics de toute façon. Ils remontent à 1973-1974 et contiennent beaucoup de renseignements, mais vous deviendrez peut-être fous en les lisant parce qu'ils ne contiennent rien que vous ne sachiez déjà. J'aimerais que quelqu'un fasse autorité—et en ce qui me concerne, ce projet de loi demeure tel quel—et M. Daubney est cette autorité maintenant, symboliquement ou autrement. Il n'y a pas d'autre moyen d'avoir de l'ordre.

Le président: Sans vouloir ergoter, je dois me fonder sur mon expérience au conseil législatif. Le principe d'un projet de loi d'initiative parlementaire est que le député présente le projet de loi, qui devient ensuite un projet de loi émanant du Parlement. Ce projet de loi diffère d'un projet de loi d'initiative ministérielle—et c'est pourquoi il est appelé projet de loi d'intérêt public et d'initiative parlementaire—parce que le projet de loi d'initiative ministérielle est déposé au Parlement et reste en permanence une mesure ministérielle qui doit être adoptée par le Parlement comme témoignage de confiance envers le gouvernement. S'il est défait, le gouvernement est défait.

Je ne sais pas si cela fait une différence pour le comité, mais cette distinction pratique n'en demeure pas moins: nous n'avons pas la même attitude face à un collègue que face au ministre qui, en tant que représentant de l'exécutif, a proposé cette mesure et doit la défendre. Même si M. Daubney est disposé à défendre le projet de loi, il ne le fait qu'à titre personnel. Par conséquent, tout ce que nous ferons, c'est être d'accord ou en désaccord avec M. Daubney.

Permettez-moi d'être encore plus clair, parce que je ne crois pas nécessaire d'être aussi strict à propos de ce qui est, de toute évidence, un fait inhabituel, c'est-à-dire l'étude d'un projet de loi d'initiative parlementaire par un comité législatif. J'aimerais personnellement qu'il y ait quelqu'un à la barre des témoins, pour ainsi dire, pour nous déclarer, dans la mesure où le premier article de ce projet de loi établit des catégories d'employés, la loi n'est pas efficace ou elle ne fonctionnera pas ou elle ne fonctionnera peut-être pas—parce qu'il l'a étudié, qu'il connaît la Fonction publique et qu'il sait quelles seront les répercussions sur la Fonction publique. Il sait que l'article 10 n'est pas fondé, parce que la Commission ne peut assumer ces fonctions, et ainsi de suite.

M. Daubney: Mais, monsieur le président, n'est-ce pas la conclusion que nous en tirerons à la fin de la journée? Le résultat ne sera-t-il pas l'effet cumulatif des

[Texte]

from all the witnesses? Hopefully they will go through the bill, if not exactly in a clause-by-clause way, then at least to point out those clauses they are not happy with. So, speaking paternally about my bill, I am a little leery about having some third party go through a critique of it. That is not the way the Minister handles it. He defends his bill. He does not have some third party do an analysis of it and say, this is what is good and this is what is bad.

The Chairman: I do not mean to be argumentative, but the bill has not gone through the same process before it arrives at the House of Commons—

Mr. Daubney: That is very true.

The Chairman:—as the Minister's public bill has.

Mr. Gauthier: It just came to my mind that—

The Chairman: It has not had the critique.

Mr. Gauthier: Mr. Chairman, after we have done the process to which you alluded of examining clause by clause this bill with Mr. Daubney's assistance, this bill still goes back to the House bearing Mr. Daubney's name. Whether you like it or not, it is not a committee's bill, it is a bill proposed by and adopted by—in second reading by the House, but in Mr. Daubney's name. It goes back to the House. It has to go back with Mr. Daubney's consent, assent and concurrence. Otherwise this committee is wasting its time. I do not want to be argumentative here either, but I think there is a certain logic here. Mr. Daubney cannot refuse to be the father of this bill and continue to be the father until it comes to fruition. I would hope that would be acceptable to the committee. Otherwise I cannot see how we could proceed.

I have only had two or three experiences of this kind of thing but not since McGrath came in. I had experience before with these bills—I defended a bill myself in front of a committee and had a hell of a time, especially with you Tories when you were in the opposition.

The Chairman: Actually, that is an interesting point that I have not sat on. If we go through the process of examining this bill and reporting it back to the House, can Mr. Daubney decide he is not going to proceed further with it? That is my point.

Mr. Gauthier: No.

The Chairman: I am not sure that is so. I think the government can call it.

Mr. Hawkes: It will be interesting for the clerk to look into that very issue.

Mr. Gauthier: It is an interesting point, maybe academic but nevertheless—

[Traduction]

témoignages que nous obtiendrons de tous les témoins? J'espère qu'ils passeront au travers du projet de loi, peut-être pas article par article, mais au moins en faisant ressortir les articles qui leur déplaisent. Donc, pour parler de manière paternelle à propos de mon projet de loi, je ne vois pas d'un très bon oeil qu'une tierce personne critique ce projet de loi. Ce n'est pas ainsi que procède le ministre. Il défend son projet de loi. Il ne demande pas à un tiers de l'analyser et de déclarer ce qui est bon et ce qui est mauvais.

Le président: Sans vouloir pinailler, le projet de loi n'est pas passé, avant d'arriver à la Chambre des communes, par les mêmes étapes. . .

M. Daubney: Vous avez tout à fait raison.

Le président: . . . que celles que franchit un projet d'intérêt public d'initiative ministérielle.

M. Gauthier: Cela me rappelle. . .

Le président: Il n'a pas été critiqué.

M. Gauthier: Monsieur le président, après avoir effectué avec l'aide de M. Daubney cet examen article par article auquel vous avez fait allusion, le projet de loi reviendra tout de même à la Chambre en portant le nom de M. Daubney. Que cela vous plaise ou non, ce n'est pas un projet de loi émanant d'un comité, c'est un projet de loi proposé et adopté en deuxième lecture par la Chambre des communes, mais portant le nom de M. Daubney. Il reviendra à la Chambre. Il doit y retourner avec le consentement, l'assentiment et l'accord de M. Daubney. Autrement, ce comité perd son temps. Je ne veux pas pinailler moi non plus, mais il y a une certaine logique à respecter. M. Daubney ne peut pas refuser la paternité du projet de loi et continuer de le parrainer jusqu'à ce qu'il aboutisse. J'espère que le comité est d'accord là-dessus. Autrement, je ne vois pas comment nous pourrions procéder.

Je n'ai vécu de situations semblables que deux ou trois fois, mais pas depuis l'arrivée de M. McGrath. Je connais ce genre de projet de loi—j'en ai défendu un moi-même devant un comité et j'ai passé un mauvais quart d'heure surtout devant vous les conservateurs, quand vous étiez dans l'opposition.

Le président: Voilà un argument intéressant auquel je n'ai jamais réfléchi. Si nous examinons ce projet de loi et que nous présentons un rapport à la Chambre des communes, M. Daubney peut-il décider de ne pas aller plus loin? Voilà la question.

M. Gauthier: Non.

Le président: Je n'en suis pas convaincu. Je crois que le gouvernement peut le mettre en discussion.

M. Hawkes: Il serait intéressant que le greffier examine cette question.

M. Gauthier: C'est un sujet intéressant, peut-être théorique mais néanmoins. . .

[Text]

[Translation]

• 1620

The Chairman: I think the government can call the bill.

Mr. Hawkes: It would be interesting for the clerk to look into that very issue.

Mr. Gauthier: It is an interesting point. It may be academic. I hope David is flexible enough.

The Chairman: If he does not like the changes we make, that might be the end of the bill.

Mr. Daubney: There are flaws in this document. It is by no means perfect. It did not benefit from the critical analysis of public servants or Cabinet committees prior to its introduction, but I am certainly prepared to defend it, while admitting that there is room for improvement. In terms of the process, if the committee is of the view that they would like me to expand a bit upon what I said initially, I am prepared to do that. I would like before I do that to have the benefit of some research that the Library of Parliament can do in terms of bringing together the Masterman study and the other documents that have been referred to.

The Chairman: Do you think it would be worthwhile to have somebody knowledgeable in this kind of legislation?

Mr. Hawkes: I think we have a common goal here. We would like to understand what has gone through the drafter's mind and gain some sense of the strengths, the dilemmas, and maybe the weaknesses since the initial drafting. Things evolve.

There is another interesting part of this that relates to the system. When I am asked about parliamentary reform, I say that inevitably the direction that the Parliament of Canada is heading in is the generation of more and more bills by things like standing committees, which then have to be treated in a different way. We have always had a lot of the initiation from the bureaucracy, through the conduit of the Minister, to the Parliament. We have set in train a set of events through parliamentary reform, where the participation and policy process by all Members of Parliament is better researched. Ultimately, you begin to get the generation of bills collectively out of committees, and you get the generation of more complex and better vetted bills by private members. We are in transition, and being just a little experimental might serve the Parliament of Canada well over time. If we have this kind of experience, we will reach some kind of conclusion that it was a good one and recommend it to other committees faced with something similar. Or we could say there were problems and pass that on. But it is probably the appropriate time to explore the political rights of members of this committee.

Mr. Gauthier: I know Mr. Daubney to be a good lawyer, but I do not know that he has the special training to draft bills. I suppose he has had assistance from the law clerk. I would take it that he has been advised by the

Le président: Je crois que le gouvernement peut mettre le projet de loi en discussion.

M. Hawkes: Il serait intéressant que le greffier examine la question.

M. Gauthier: C'est un sujet intéressant, peut-être théorique. J'espère que David est assez souple.

Le président: S'il n'aime pas nos changements, ce sera peut-être la fin du projet de loi.

M. Daubney: Il y a des imperfections dans ce document. Il est loin d'être parfait. Il n'a pas eu l'avantage d'avoir été soumis à l'analyse critique des fonctionnaires ou des comités du Cabinet avant d'être présenté, mais je suis certainement disposé à le défendre, tout en admettant qu'on peut l'améliorer. Pour ce qui est du processus, si le comité est d'avis que je devrais apporter des précisions sur ce que j'ai dit au départ, je suis prêt à le faire. Mais auparavant, j'aimerais que la Bibliothèque du Parlement effectue des recherches pour trouver l'étude Masterman et les autres documents qui ont été mentionnés.

Le président: Pensez-vous qu'il serait utile d'entendre un expert qui connaisse bien ce genre de loi?

M. Hawkes: Je crois que nous avons tous un but commun. Nous aimerions savoir ce qui s'est passé dans la tête du rédacteur et mieux connaître les points forts, les problèmes et peut-être les faiblesses depuis la première ébauche. Les choses évoluent avec le temps.

Un autre aspect intéressant touche au système. Quand on m'interroge sur la réforme parlementaire, je déclare que, inévitablement, le Parlement du Canada s'oriente vers la production d'un nombre de plus en plus grand de projets de loi par des organismes comme les comités permanents, qui doivent donc être traités différemment. Nous avons toujours eu beaucoup de projets à l'initiative de la bureaucratie, sous la conduite du ministre. Nous avons déclenché, par la réforme parlementaire, une série de situations où la participation et le processus politique de tous les députés sont mieux informés. Au bout de la ligne, on commence à voir des projets de loi rédigés collectivement par des comités et des projets de loi plus complexes et mieux revus par les députés. Nous sommes dans une étape de transition, et un peu d'audace pourrait bien servir le Parlement du Canada avec le temps. Si nous avons ce genre d'expérience, nous arriverons à la conclusion qu'elle était bonne et nous la recommanderons à d'autres comités faisant face à des situations semblables. Ou encore nous pourrions dire que nous avons eu des difficultés et expliquer pourquoi. Mais il est probablement opportun maintenant d'explorer les droits politiques des membres de ce comité.

M. Gauthier: Je sais que M. Daubney est un bon avocat, mais je ne sais pas s'il a la formation nécessaire pour rédiger des lois. Je suppose qu'il a reçu l'aide du conseiller législatif. Je suppose qu'il a été conseillé par le

[Texte]

Clerk of the House. He is our servant; he is supposed to be serving Members of Parliament. So maybe we could ask Mr. Daubney to bring his friend from the clerk's office. What do you call them?

The Chairman: Parliamentary counsel.

Mr. Gauthier: If he brought the parliamentary counsel with him the first time he comes to make his statement, that would be helpful.

Mr. Daubney: I would also like to have brought with me my assistant, who did much of the work on this. Unfortunately, he is no longer in the country. I think he would have been a good resource person for the committee, because he did do a fair bit of research when working on this. I think that is a good suggestion.

The Chairman: As chairman I would like to get a point of beginning.

Mr. Hawkes: How long would this take?

Mr. Daubney: A week from today.

Mr. Hawkes: We have two issues: first of all, Mr. Daubney; and also a report from the researcher on the witnesses. These will be the two main agenda items for that meeting.

Mr. Daubney: I do not think I will be more than half an hour.

• 1625

The Chairman: It is the consensus and the agreement that we schedule a meeting one week or more hence, as required, at which Mr. Daubney will be prepared to make a presentation to the committee on Bill C-273, with the assistance of counsel and such other expertise as you can array in the meantime to support you.

At the same time we will consider a report from the counsel with respect to other expert witnesses who might appear before the committee. I will ask the clerk to prepare a list of organizations which may wish to make presentations to the committee. We already have, as I understand it, two requests—from ESSA and from the Public Service Alliance of Canada. I am sure by the time word gets through the Public Service that we are studying this bill we will have other requests. So we have those three items on the agenda, the principal item being Mr. Daubney's presentation.

Mr. Daubney: In connection with that—

The Chairman: You cannot back out now.

Mr. Daubney:—I am wondering if, as a matter of procedure and interest, we are setting a precedent by my appearing both as a witness and as a member of the committee.

The Chairman: I happen to know of a colleague from Annapolis Valley—Hants who got into this subtle distinction, and I had reason to discuss it with him. For

[Traduction]

greffier de la Chambre. Il est à notre service; il est censé servir les députés. Nous pourrions peut-être demander à M. Daubney de faire venir son ami du bureau du greffier. Comment les appelle-t-on?

Le président: Conseiller parlementaire.

M. Gauthier: S'il venait accompagné du conseiller parlementaire lors de sa première déclaration, ce serait utile.

M. Daubney: J'aurais aimé amener mon adjoint, qui s'est chargé d'une grande partie du travail. Malheureusement, il a quitté le pays. Je crois qu'il aurait été une bonne personne-ressource pour le comité, parce qu'il a fait pas mal de recherche au cours de ses travaux. Je crois que la suggestion est à retenir.

Le président: En tant que président, j'aimerais avoir un point de départ.

M. Hawkes: Combien de temps faudrait-il?

M. Daubney: Une semaine

M. Hawkes: Nous avons deux questions à résoudre: premièrement, M. Daubney, et deuxièmement un rapport du documentaliste sur les témoins. Ce seront les deux grands points à l'ordre du jour de cette réunion.

M. Daubney: Il ne me faudra probablement pas plus d'une demi-heure.

Le président: Sommes-nous d'accord pour convoquer une réunion dans une semaine ou plus, au besoin, au cours de laquelle M. Daubney nous exposera le projet de loi C-273, avec l'aide du conseiller et des autres experts qu'il pourra rassembler dans l'intervalle pour l'appuyer.

En même temps, nous considérerons un rapport du conseiller sur les autres experts susceptibles de témoigner devant le comité. Je demanderai au greffier de dresser la liste des organismes qui pourraient souhaiter témoigner devant le comité. Si je comprends bien, nous avons déjà deux demandes—de l'Association des économistes, sociologues et statisticien(ne)s ainsi que de l'Alliance de la Fonction publique du Canada. Je suis convaincu que nous aurons d'autres demandes quand la fonction publique apprendra que nous étudions ce projet de loi. Nous aurons donc trois points à l'ordre du jour, le principal étant l'exposé de M. Daubney.

M. Daubney: À cet égard. . .

Le président: Vous ne pouvez plus vous défilier maintenant.

M. Daubney: . . . je me demande, pour des raisons liées au règlement et par intérêt, si nous créons un précédent en me demandant d'être à la fois témoin et membre du comité.

Le président: Je connais un collègue, celui d'Annapolis Valley—Hants, qui a soulevé cette distinction subtile, et j'avais raison d'en discuter avec lui. En ce qui me

[Text]

my purposes it is a distinction without merit. You just come, sit where you want and where it is convenient.

Mr. Daubney: You are not going to start in or anything?

The Chairman: We are not going to fine you for contempt if you cannot answer.

Mr. Daubney: I will look forward to doing that next week.

The Chairman: Can we name a time now?

Mr. Daubney: Thursday morning is not good for me because I chair the Justice committee, so I would prefer this time slot.

Mr. Gauthier: If I may, it depends upon how fast the government calls a committee on Bill C-72. I will be occupied with other things for a while, but maybe we can juggle.

Mr. Hawkes: You need a little flexibility.

Mr. Gauthier: Put a bit of flexibility in there.

The Chairman: It may not be next Thursday, not earlier than next Thursday. If it is not next Thursday, it will be Tuesday.

Mr. Daubney: My problem is that the Justice committee will be in Toronto all of next week, and so the only time I will available before the break will be next Thursday. I do not think I will be ready by Tuesday.

The Chairman: This is where these agendas at meetings break down.

Mr. Gauthier: Any day next week is fine.

The Chairman: It sounds as if we are two weeks away from this presentation.

Mr. Hawkes: I do not mind trying to commit to 3.30 p.m. next Thursday, and to move Bill C-72 off that time slot if this is the conflict.

Mr. Tupper: I think we have to get started.

The Chairman: That is the problem. If we do not get started we do not finish.

Mr. Gauthier: I agree.

Mr. Hawkes: Could we get on the record suggested witnesses? I do have the names.

The Chairman: We could publish it as part of the record.

Mr. Hawkes: I can provide research with some sense of who they are. There are people who served on D'Avignon Institute for Research on Public Policy, people from universities—

[Translation]

concerne, c'est une distinction sans fondement. Vous venez, vous vous asseyez où vous voulez et où c'est pratique.

M. Daubney: Vous ne causerez pas d'ennuis?

Le président: Nous ne vous mettrons pas à l'amende pour outrage si vous ne pouvez répondre.

M. Daubney: Je serai heureux de répondre la semaine prochaine.

Le président: Pouvons-nous fixer une date tout de suite?

M. Daubney: Jeudi matin ne me convient pas parce que je préside le comité de la justice; je préférerais donc la même heure qu'aujourd'hui.

M. Gauthier: Avec votre permission, tout dépend du temps que mettra le gouvernement à former un comité pour étudier le projet de loi C-72. Je serai occupé à autre chose pendant un certain temps, mais nous pouvons peut-être nous entendre.

M. Hawkes: Vous avez besoin d'une petite marge de manoeuvre.

M. Gauthier: D'une petite marge de manoeuvre.

Le président: Ce ne sera peut-être pas jeudi. Pas avant jeudi. Si ce n'est pas jeudi, alors mardi.

M. Daubney: Le comité de la justice sera à Toronto toute la semaine prochaine. Par conséquent, le seul moment qui me convient avant le congé, c'est jeudi prochain. Je ne crois pas être prêt mardi.

Le président: Ces calendriers de réunions sont toujours un casse-tête.

M. Gauthier: N'importe quel jour la semaine prochaine me convient.

Le président: On dirait que cet exposé ne pourra être présenté avant deux semaines.

M. Hawkes: Je veux bien essayer de m'engager pour 15h30 jeudi prochain et essayer de déplacer l'étude du projet de loi C-72 à un autre moment, en cas de conflit d'horaires.

M. Tupper: Je crois que nous devons commencer.

Le président: Voilà le problème. Si nous ne commençons pas, nous ne terminerons jamais.

M. Gauthier: D'accord.

M. Hawkes: Pouvons-nous faire inscrire les témoins proposés aux procès-verbaux? J'ai les noms.

Le président: Nous pourrions les publier comme élément des procès-verbaux.

M. Hawkes: Je peux indiquer brièvement de qui il s'agit. Des gens qui ont travaillé à l'Institut de recherches politiques avec M. D'Avignon, des universitaires. . .

[Texte]

The Chairman: Be careful with these names. Not everybody wants to be on record with a parliamentary committee.

Mr. Hawkes: —the Ontario Law Reform Commission. There are a lot of potential names. I have no way of knowing if these people have any interest at this point.

Mr. Gauthier: Just table it, Mr. Chairman, and then append it to the *Minutes of Proceedings and Evidence*.

Mr. Hawkes: I do have another couple of copies if you want one for the Liberal Party, and maybe you could see that Mr. Cassidy got one, too. I have tried to get as extensive a list of possibilities as could be generated in a very few hours. Some of them may not be very good and some of them may be excellent. Somebody needs to investigate them and come back to us with some sense of whether they think they would be worth hearing.

The Chairman: The clerk has agreed to circulate the list to all members of the committee, so the balance will be half against and half for.

Mr. Hawkes: I could not even tell that. It speaks to your familiarity.

Mr. Gauthier: I can tell there are a lot against.

Mr. Daubney: There are a lot against.

• 1630

The Chairman: Is that right?

Mr. Gauthier: God, yes.

The Chairman: Is it then agreed we adjourn until a meeting to be called for next Thursday?

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: The meeting is adjourned.

Wednesday, March 16, 1988

• 1539

The Chairman: I call to order the meeting of the legislative committee on Bill C-273. We are resuming consideration of the order of reference dated March 7, 1988, on Bill C-273, an Act respecting political rights of public employees.

I will call clause 1 of Bill C-273, but I do so in the absence of members of the opposition on the understanding that this is basically an informational session and we have the required quorum.

• 1540

Our colleague, Mr. David Daubney, is present with us today partly in his capacity as an expert on Bill C-273, and as the father of the bill, can we say, if not the author. Also, of course, he is a member of the committee.

[Traduction]

Le président: Faites attention. Les gens ne veulent pas toujours que leur nom soit associé à un comité parlementaire.

M. Hawkes: . . . de la Commission de réforme du droit de l'Ontario. Il y a beaucoup de noms possibles. Je ne saurais dire pour le moment si ces personnes sont intéressées.

M. Gauthier: Déposez les noms, monsieur le président, et joignez cette liste en annexe des *Procès-verbaux et témoignages*.

M. Hawkes: J'ai quelques exemplaires supplémentaires, si vous en voulez un pour le parti libéral; vous pourriez peut-être voir à ce que M. Cassidy en ait un lui aussi. J'ai essayé de dresser une liste aussi complète que possible en quelques heures. Certains noms ne sont peut-être pas très bons, d'autres peut-être excellents. Il faut que quelqu'un étudie cette liste et nous indique s'il vaut la peine d'entendre ces gens.

Le président: Le greffier a accepté de distribuer la liste à tous les membres du comité. Il y aura donc la moitié des témoins contre et l'autre moitié en faveur du projet de loi.

M. Hawkes: Je ne pourrais pas l'affirmer. Tout dépend de votre connaissance de ces personnes.

M. Gauthier: Je peux dire que beaucoup sont contre.

M. Daubney: En effet.

Le président: Est-ce vrai?

M. Gauthier: Oh oui.

Le président: Vous êtes donc d'accord pour que nous levions la séance afin de nous réunir jeudi prochain?

Des voix: Oui.

Le président: La séance est levée.

Le mercredi 16 mars 1988

Le président: La séance est ouverte. Le comité législatif reprend l'étude de son ordre de renvoi du 7 mars 1988 relatif au projet de loi C-273, Loi sur les droits politiques des fonctionnaires.

Je mets l'article 1 en délibération, mais je constate l'absence des membres de l'opposition. Puisqu'il s'agit essentiellement d'une séance d'information, nous avons le quorum exigé.

M. David Daubney, notre collègue, est ici aujourd'hui en partie à titre d'expert puisqu'il est le parrain du projet de loi C-273, s'il n'en est pas le rédacteur. On sait bien sûr qu'il est aussi membre du Comité.

[Text]

As we discussed previously, the purpose of the exercise is to gain information on the provisions of Bill C-273 and to determine whether we as a committee see any apparent flaws in the provisions of the bill or whether we think it is something we can go forward with without any further expert support on the provisions of the bill. In that context, I invite you to make a presentation, Mr. Daubney, or to present to the committee whatever information you think appropriate.

Mr. David Daubney, MP (Ottawa West): Thank you very much, Mr. Chairman. This is a new position for me as a witness, but I recall—

The Chairman: You do not get paid.

Mr. Daubney: —the two of us being in opposite positions when you appeared before the Standing Committee on Justice and Solicitor General on your own private member's bill.

The Chairman: Yes, that is right.

Mr. Daubney: I am not going to take the time of members to reproduce the arguments in favour of the extension of political rights to public servants. I think we have all spoken in the House on that issue. I certainly did, of course, on this particular bill at second-reading stage. I just refer interested readers to the various speeches we all made and also to an article I did in the June 1986 issue of *Policy Options-Options politiques*, titled *Freedom to Think*.

I think it is fair to say, given the approval of the motion to refer this bill to examination by this committee, that there is some indication of all-party approval of the fundamental principles underlying the bill. The job before us, as a committee, is to examine the particular provisions of this bill with a view to determining whether they are acceptable in their present form and what, if any, amendments should be proposed.

I think, however, for the record I should give a bit of background on the present legislative status of this matter. As you know, the matter is presently governed by section 32 of the Public Service Employment Act, which essentially prohibits partisan work defined as "engaging in work for, or on behalf of or against a candidate for election"... to the federal House of Commons or provincial legislation or a territorial council, or on behalf of any political party.

Attending a political meeting or contributing to the funds of the candidate for election or a party are both expressly permitted as exceptions to this general rule, as is candidacy for nomination and election upon approval of the Public Service Commission, based upon a criterion that the commission is to decide, namely, whether the usefulness of the employee to the Public Service would be impaired by reason of the fact that he had sought a candidacy and been unsuccessful and had to return to the employ of the government.

[Translation]

Comme convenu, le Comité tient cette séance d'information sur les dispositions du projet de loi C-273 afin de déterminer s'il ne comporte pas des lacunes flagrantes ou s'il est opportun de faire appel à des experts de la question. Monsieur Daubney, pouvez-vous faire votre exposé et fournir au Comité les renseignements que vous jugerez bons.

M. David Daubney, député (Ottawa-Ouest): Merci beaucoup, monsieur le président. Le rôle de témoin est nouveau pour moi, mais je me souviens. . .

Le président: Vous ne serez pas rémunéré.

M. Daubney: . . . que vous étiez dans la même situation quand vous avez comparu devant le Comité permanent de la justice et du solliciteur général lors de l'examen de votre propre projet de loi d'initiative parlementaire.

Le président: Vous avez raison.

M. Daubney: Je vais épargner aux membres du Comité l'exposé des arguments qui militent en faveur de l'octroi de droits politiques aux fonctionnaires. Nous nous sommes tous prononcés à ce sujet à la Chambre. Pour ma part, je l'ai fait bien entendu à l'étape de la deuxième lecture. Ceux que cela intéresse peuvent se reporter aux divers discours que nous avons faits et à un article paru en juin 1986 dans la revue *Policy Options-Options politiques*, article intitulé *Freedom to Think*.

Étant donné qu'une motion a été adoptée pour renvoyer ce projet de loi au Comité législatif, on peut présumer que tous les partis approuvent les principes fondamentaux qui le sous-tendent. En tant que Comité, nous devons examiner les diverses dispositions du projet de loi afin de voir si leur libellé actuel est convenable ou, au contraire, si des amendements s'imposent.

Toutefois, je me dois de vous dire où en sont les choses du point de vue législatif en ce qui concerne cette question. Comme vous le savez, c'est actuellement l'article 32 de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique qui régit les activités politiques des fonctionnaires, et il est pour ainsi dire interdit à un fonctionnaire d'avoir des activités politiques, c'est-à-dire «de travailler pour ou contre un candidat à une élection». . . à la Chambre des communes, à l'Assemblée législative d'une province ou au Conseil d'un territoire, ainsi que de travailler pour un parti politique quelconque.

Assister à une assemblée politique ou contribuer à la caisse électorale d'un candidat ou d'un parti sont deux choses qui sont expressément permises comme exception à la règle générale, et un fonctionnaire peut également demander à être le candidat de son parti ou être candidat à une élection après approbation de la Commission de la fonction publique, qui doit décider si l'efficacité de l'employé aura à souffrir du fait qu'il aura été candidat malheureux à une élection avant de réintégrer ses fonctions.

[Texte]

There is a liability under the present regime for dismissal for political partisanship, if a present or former candidate for election makes a complaint to the Public Service Commission that any employee has breached section 32.

I can advise the committee, based on the research of the Library of Parliament, that no formal complaints of partisan activity by a public employee were lodged with the commission between the years 1967 and 1985. I also understand that over 80% of the 176 applications for candidacy were in fact approved by the Public Service Commission. I was one of those applications, I might say.

Clearly one of the reasons we, as a Parliament, have to re-examine the existing regime, which I have just described, is the advent of the Canadian Charter of Rights and Freedoms. Much, if not all, of the activity prohibited to public employees by section 32 would come within the meaning of the fundamental freedoms of expression, association, and so on set out in the Charter. Therefore, the section would have to be justified as imposing a reasonable limit prescribed by law in a free and democratic society.

• 1545

In my view, the whole present section 32 would not survive a rigorous and comprehensive Charter challenge, although this matter has been reviewed by the courts. There was the Fraser case in Nova Scotia in 1986, with which our chairman is perhaps familiar. It dealt with the Civil Service Act of Nova Scotia. There has also been a challenge in which our colleague Mr. Cassidy was involved, at the Federal Court Trial Division level, in which the decision of Mr. Justice Walsh was given some play in the media. It has resulted in a change in the interpretation of the position of the Public Service Commission taken in 1984 prior to and during the election.

That case, by the way, is going to be appealed or is in the process of appeal by both parties to the Federal Court of Appeal. It may well go to the Supreme Court of Canada if section 32 is not repealed. It has always been my view that it is Parliament that should clarify the rights of public servants and the rights of the Canadian public to an impartial and neutral Public Service.

I referred to the position the PSC took in 1984 prior to the last general election in which they circulated a document titled *Dialogue Express: A Message from the Commissioners of the Public Service of Canada to Federal Employees*, which interpreted section 32. In my view, the interpretation was restrictive, imposing more restrictions on the section than a reasonable reader would have. The guidelines have received a great deal of criticism during and since the election, and in light of the decision by Mr. Justice Walsh, are no longer considered to be in force. I

[Traduction]

Actuellement, s'adonner à des activités politiques interdites entraîne le renvoi de tout employé qui contrevient à l'article 32 si une personne qui est ou a été candidat à une élection porte plainte auprès de la Commission de la fonction publique.

Après avoir effectué des recherches à la Bibliothèque du Parlement, j'ai pu constater qu'aucune plainte officielle pour activités politiques de la part d'un fonctionnaire n'avait été déposée auprès de la commission entre 1967 et 1985. Je dois ajouter que plus de 80 p. 100 des 176 demandes d'autorisation de se présenter à une élection avaient été approuvées par la Commission de la fonction publique. La mienne entre autre.

Si le Parlement doit revoir le régime actuel, que je viens de décrire, c'est évidemment en partie à cause de l'adoption de la Charte canadienne des droits et libertés. La majeure partie, voire la totalité, des activités interdites aux fonctionnaires en vertu de l'article 32 entrent dans la définition des libertés fondamentales d'expression, d'association, etc., prévue dans la Charte. En conséquence, il faudrait prévoir des justifications à cet article, expliquant que l'on impose une contrainte raisonnable prescrite par la loi dans une société libre et démocratique.

À mon avis, l'article 32 actuel ne pourrait pas résister à une contestation rigoureuse et exhaustive en vertu de la Charte, même si la question a déjà été examinée par les tribunaux. Il y a eu l'affaire Fraser en Nouvelle-Écosse en 1986, que le président connaît sans doute. On y invoquait la Loi sur la fonction publique de la Nouvelle-Écosse. Il y a une autre affaire où notre collègue, M. Cassidy, a été impliqué et qui a été entendue par la Division de première instance de la Cour fédérale, et la décision du juge Walsh a fait du bruit dans les médias. Il s'en est suivi une modification dans l'interprétation de la position adoptée par la Commission de la fonction publique avant et pendant les élections de 1984.

Je dois signaler que cette affaire fera l'objet d'un appel, car les deux parties sont sur le point d'interjeter appel devant la Cour fédérale d'appel. Il se peut que la décision soit soumise à la Cour suprême du Canada si l'article 32 n'est pas abrogé. J'ai toujours été d'avis que c'est au Parlement qu'il incombe de préciser les droits des fonctionnaires par rapport au droit qu'a la population canadienne de pouvoir compter sur une fonction publique impartiale et neutre.

J'ai parlé de la position adoptée par la Commission de la fonction publique en 1984, avant les dernières élections générales, position exprimée dans un document intitulé *Dialogue Express: Un message des commissaires de la Fonction publique du Canada aux employés fédéraux*, qui contient une interprétation de l'article 32. À mon avis, cette interprétation est rigoureuse, car elle impose plus de restrictions que n'en contient l'article à première vue. Les directives de la commission ont été très critiquées pendant et après les élections et, étant donné la décision du juge

[Text]

understand the PSC is trying to develop new guidelines in concert with Public Service unions.

I might advise the committee that I wrote to the chairman of the Public Service Commission last spring at the request of a constituent to try to obtain their interpretation of the law after the Walsh decision. Their reply pointed out that they accepted the fact that Mr. Justice Walsh had extended permissible partisan political activity by public servants in a number of ways. The decision is somewhat troublesome in a rigorous intellectual analysis, but there is no question that the scope of activity has been somewhat broadened in light of that court decision.

There have been a number of recommendations for change. The main one I am going to focus on, because it is the basis of my bill, is the D'Avignon report. For completeness, I also point to the *Report of the Task Force on Conflict of Interest*, established in June, 1983, also known as the Starr-Sharp report. This report essentially found that section 32, in their view, struck "an acceptable balance between individual freedom and the requirement for a politically neutral Public Service". However, they did recommend that the language of the section should be improved to eliminate some of the uncertainties before it was incorporated in the act they wished to see enacted, namely, a proposed Ethics in Government Act.

I also remind members of the work done by the subcommittee of our old Standing Committee on Justice and Legal Affairs, struck in February 1985, to examine federal law and practices and to bring them in line with the equality and non-discrimination guarantees of section 15 of the Charter. In reporting, the committee, known colloquially as the Committee on Equality Rights, made the following observation:

• 1550

While we believe that the political neutrality of the Public Service must be preserved as a general principle, it seems to us that the rights of public servants are, at least in certain circumstances, unduly curtailed.

The report recommended that section 32 be amended to reduce the scope of the restrictions contained in it.

I also remind members of the position of the political parties now represented in the House of Commons in the last general election campaign. All three parties dealt with this issue. While the Liberal Party proposed only to submit the question to a committee of the House of Commons for recommendations, both the Progressive Conservative and New Democratic Parties made specific proposals for change: the NDP advocating that federal public employees be given full political rights and the PC party proposing that there be a general removal of the existing restrictions, particularly for employees covered by collective agreements.

[Translation]

Walsh, on estime qu'elles ne sont plus en vigueur. Si je ne m'abuse, la Commission de la fonction publique est en train de préparer de nouvelles directives avec la participation des syndicats de fonctionnaires.

Je voudrais rappeler aux membres du comité que j'ai écrit au président de la Commission de la fonction publique le printemps dernier, à la demande d'un électeur, afin d'obtenir son interprétation de la loi après l'arrêt Walsh. Dans la réponse, on reconnaît que le juge Walsh a octroyé aux fonctionnaires la possibilité de s'adonner à des activités politiques plus étendues à certains égards. Même si la décision ne résiste pas tout à fait à une analyse intellectuelle rigoureuse, elle élargit indéniablement le champ des activités permises.

On a fait certaines recommandations pour modifier le régime actuel. Je vais m'attacher à la principale, car c'est le fondement de mon projet de loi. Il s'agit du rapport D'Avignon. À titre indicatif, je signale aussi le *Rapport du Groupe de travail sur les conflits d'intérêts* que l'on appelle aussi le rapport Starr-Sharp, en date de juin 1983. Ce rapport conclut essentiellement que l'article 32 est «un équilibre acceptable entre la liberté individuelle et l'exigence d'une fonction publique politiquement neutre». Toutefois, le rapport recommande que le libellé de l'article soit amélioré afin d'en supprimer certaines équivoques avant de l'insérer dans une éventuelle loi, qui serait une loi sur la déontologie gouvernementale.

Je rappelle également aux membres du comité le travail accompli par le sous-comité du Comité permanent de la justice et des questions juridiques, formé en février 1985 pour examiner la législation fédérale et les pratiques courantes à la lumière des garanties concernant l'égalité et la non-discrimination prévues à l'article 15 de la Charte. Dans son rapport, le comité, que l'on appelait couramment le Comité sur les droits à l'égalité, a fait la remarque suivante:

Bien que nous croyions à la nécessité de conserver en tant que principe général la neutralité politique des fonctionnaires, il nous semble qu'à l'heure actuelle, les droits de ces derniers sont excessivement restreints.

Le rapport recommandait que l'article 32 soit modifié pour réduire la portée des restrictions qu'il impose.

Le rapport contient également un rappel de la position énoncée par les partis politiques représentés à la Chambre des communes après la dernière campagne électorale. Les trois partis se sont prononcés sur la question. Le Parti libéral a proposé que l'on saisisse un comité de la Chambre des communes de cette question pour qu'il fasse des recommandations, mais le Parti progressiste-conservateur et le Nouveau parti démocratique ont tous deux fait des propositions de modification: le Nouveau parti démocratique a préconisé que l'on octroie aux fonctionnaires fédéraux les pleins droits politiques et le Parti conservateur a proposé qu'on lève les restrictions

[Texte]

New restrictions would be developed to cover those employees whose job responsibilities were such that some restrictions were necessary to prevent a conflict of interest.

As you know there has been no government bill introduced to date and it is my hope that my private member's bill, having received second-reading approval in principle, will get through the various stages in front of it in both Houses of Parliament and will be enacted prior to the next general election campaign.

I want to examine the work of the D'Avignon report, which is properly called the Special Committee on the Review of Personnel Management and the Merit Principle.

Chapter 11 of that report sets out the committee's views and recommendations concerning political activity in the Public Service. I quote from the beginning of the chapter "Political Participation" on page 171:

Citizens of a democracy have a right to take an active part in the political process. By their actions they assure a healthy, responsive, democratic system of government. . .

Simply because political participation is a right of citizens, we believe that this should be the principle that applies to public servants, only limited in the exceptional cases where any indication of partisan political interest would compromise the reputation of the Public Service for impartiality or would damage the individual's effectiveness as a public servant.

The committee went on to say:

There are clearly, and not so clearly, identifiable cases where non-partisan behaviour is essential. The government of the day must be confident that its policies will not be publicly criticized by public servants, who either advise on the formulation of policy or direct its implementation.

Similarly, other public servants must refrain from partisan political activity to ensure continuing effectiveness of their duties. For example, when duties entail the awarding of contracts, grants or jobs, there is a risk that such decisions may be perceived as having been politically motivated.

If I could categorize or identify the activities or the mischiefs—if I can use that word—that the D'Avignon report concentrated on in the chapter dealing with political activity, they would include the following functions: first, policy advice; second, directing the implementation of policy; third, awarding of contracts; fourth, awarding of government grants; and finally, awarding of jobs, the recruiting of new employees for the Public Service.

[Traduction]

actuelles, surtout celles qui concernent les employés régis par des conventions collectives.

De nouvelles restrictions seraient alors prévues pour les employés pour lesquels cela serait jugé nécessaire en raison de leurs responsabilités et afin d'éviter tout conflit d'intérêts.

Comme vous le savez, le gouvernement n'a pas encore déposé de projet de loi sur la question jusqu'à présent, et j'espère que mon projet de loi d'initiative parlementaire, puisqu'il a franchi l'étape de la deuxième lecture, pourra franchir les autres, dans les deux Chambres et qu'il sera édicté avant la prochaine campagne électorale.

Je voudrais passer maintenant au rapport D'Avignon, dont le titre est «Rapport du Comité spécial sur la gestion du personnel et le principe du mérite».

L'opinion du comité est exposée au chapitre 11, qui contient aussi ses recommandations sur les activités politiques des fonctionnaires. Je vais citer le début du chapitre intitulé «La participation à l'action politique», page 195:

Les citoyens d'une démocratie ont le droit de participer activement à la vie politique de leur pays: c'est à ce prix que le système de gouvernement demeurera sain et sensible à leurs besoins. . .

Pour la simple raison que l'engagement politique est un des droits du citoyen, nous croyons qu'il faudrait en appliquer le principe aux fonctionnaires, mis à part les cas, d'ailleurs exceptionnels, où toute apparence de conduite partisane compromettrait la réputation d'impartialité de la Fonction publique ou le rendement du fonctionnaire.

Le comité poursuit et je cite:

Il y a certes des cas, parfois difficiles à déterminer mais le plus souvent très clairs, où l'abstention de toute activité partisane est de rigueur. Le gouvernement en place doit avoir l'assurance qu'il ne sera pas publiquement critiqué par les fonctionnaires mêmes qui le conseillent sur la formulation de ses politiques ou en dirigeant l'exécution.

D'autres fonctionnaires doivent aussi s'abstenir de toute activité politique partisane pour assurer l'efficacité de leur travail: ce serait le cas, par exemple, des fonctionnaires dont les tâches comprennent l'adjudication de contrats, l'octroi de subventions ou l'attribution de postes, puisqu'on pourrait prêter un mobile politique à leurs décisions.

Permettez-moi de former des catégories ou d'identifier les activités ou incartades, si vous me permettez l'expression, décrites dans le rapport D'Avignon. Il y aurait tout d'abord les conseils sur la formulation des politiques; deuxièmement, l'exécution de ces politiques; troisièmement, l'adjudication de contrats; quatrièmement, l'octroi de subventions publiques; et en terminant, l'attribution de postes, la nomination de nouveaux employés à la Fonction publique.

[Text]

These were the cases where, in the view of the committee, any indication of possible political partisan bias would compromise the reputation of the Public Service for impartiality and could damage the individual public servant's effectiveness as a public servant.

The report adopted the British three-tiered system to which reference was made in our organization meeting last week, Mr. Chairman.

• 1555

Although not exactly the same occupational groupings as those used as a basis for categorization in the United Kingdom, the proposed system, suggested by D'Avignon and adopted in my bill, divides the Public Service into Part I, those occupational groups in which the duties of all positions are sufficiently sensitive to require the denial of the right to participate actively in the political process to all incumbents, on the assumption that virtually all employees in senior management positions either give policy advice to government or direct the implementation of policy. The D'Avignon report recommended that all employees in those categories be denied any active or partisan political activity. The two groups identified in their report and also in clause 1 of my bill are Senior Executive (SX) and Senior Management (SM) categories.

Part II would be those occupational groups in which the duties of the positions vary so that neither a blanket denial nor complete political freedom could be supported. This category assumes that some of those employed in each occupational group are involved in functions that would pose a risk while others are not. Examples the commission pointed to involve the awarding of government grants, which is done by the commerce group; the awarding of contracts by the purchasing and supply group; and the direct recruitment of new employees by staffing officers in the personnel administration group.

The report therefore recommended that the following occupational groups be placed in Part II. They are the same ones contained in my bill and are defined as category B employees, namely, those in Commerce, Program Management, Purchasing and Supply, Law, Economics, Sociology and Statistics, Information Services, and Personnel Management. I tell members now that in drafting the bill, my staff attempted to ascertain from Treasury Board and the Public Service Commission whether or not these would still be the appropriate categories for category B, and the answer was in the affirmative.

I think one of the matters we as a committee should take a careful look at is whether this is an exhaustive group or whether it is too long. Maybe there are groups in there that should properly not be included. Certainly I personally favour limiting the rights of as few public

[Translation]

Selon le comité, il s'agissait là des cas où une éventuelle subjectivité politique pourrait compromettre la réputation d'impartialité de la Fonction publique ou encore entraver l'efficacité d'un fonctionnaire.

Le rapport préconise l'adoption du régime britannique à trois paliers dont on a parlé à notre séance d'organisation la semaine dernière.

Le régime proposé par D'Avignon et que j'ai repris dans mon projet de loi, même s'il ne reflète pas exactement les mêmes groupes professionnels que ceux qui existent au Royaume-Uni, partage la Fonction publique en catégories dont la première représente les groupes professionnels dont tous les postes, étant donné les fonctions exercées, sont assez délicats pour exiger que l'on refuse à leurs titulaires le droit de participer activement au processus politique, car on peut supposer que presque tous les cadres supérieurs conseillent le gouvernement sur la formulation de ses politiques ou en dirigeant l'exécution. Le rapport D'Avignon recommande que tous les employés de cette catégorie s'abstiennent de toute participation à la politique active. Les deux groupes visés dans le rapport et que l'on retrouve dans l'article 1 de mon projet de loi sont celui de la haute direction (EX) et celui des cadres supérieurs (SM).

Dans la partie II entreraient les groupes professionnels où les fonctions sont variées si bien qu'elles n'exigeraient ni le refus catégorique ni la liberté totale. Cela suppose que certains titulaires dans chacun des groupes professionnels pourraient être dans une situation plus délicate que d'autres. La commission donne comme exemple ceux qui sont responsables de l'octroi de subventions publiques, les employés du groupe du commerce; ceux qui sont responsables de l'adjudication de contrats, les employés du groupe de l'achat et de l'approvisionnement; et ceux qui sont chargés du recrutement des nouveaux employés, les agents de dotation du groupe de la gestion du personnel.

Par conséquent, le rapport recommande que l'on place les groupes de ce genre dans la partie II. J'en ai repris la liste dans mon projet de loi. Il s'agit des employés de la catégorie B, à savoir les employés du groupe du commerce, ceux de l'administration des programmes, ceux de l'achat et de l'approvisionnement, ceux du droit, les économistes, sociologues et statisticiens, ceux des services d'information et ceux de la gestion du personnel. Les rédacteurs du projet de loi ont vérifié auprès du Conseil du Trésor et de la Commission de la fonction publique l'opportunité du choix de ces groupes pour la catégorie B, et cela a été confirmé.

Je pense qu'il faudrait que le Comité se demande si rien n'a été oublié, ou si encore il y a des groupes superflus. Et il y en a certains que l'on pourrait peut-être exclure. Pour ma part, je préconise que l'on limite les droits politiques du moins grand nombre de

[Texte]

servants as possible, and therefore I would be certainly amenable, upon a reasonable basis, to reducing those categories.

The way D'Avignon saw it, the right to full political activity of employees in these groups would be decided on a case-by-case basis. An employee would make a request and the Public Service Commission would make a decision after consultation with the employee's department. I did not follow the case-by-case approach in my bill. The bill rather requires that the commission prescribe the matter in advance by regulation. The commission would have to identify by classification, labels, job descriptions, or any other clear objective criteria those job positions that involve the five activities I referred to earlier and those that do not.

Regulations would have to be clear enough that each employee would know whether he or she comes within a particular provision extending full political rights. The prescription of rights by regulation would appear to be more in accord, I think, with the Charter requirements that limitations of fundamental rights be prescribed by law.

The D'Avignon report, of course, was pre-Charter and the scheme proposed did not have to take into account Charter considerations. The bill would give the commission this task of formulating the regulations, but their work would be subject to the approval of the House of Commons.

The final group is Part III, certainly the majority of those employed in the Public Service of Canada, who are referred to in the D'Avignon report as those occupational groups in which the duties of all positions are such that incumbents can be permitted full political freedom.

• 1600

The D'Avignon committee did not see the extension of political rights to public servants as being without risk, but certainly on balance felt this risk was minimal and worth running. To use their words:

We think it is far more important to put legislation in step with reality by according to a great number of public servants the rights of political participation enjoyed by most Canadians than to perpetuate the present unenforceable system.

Certainly as a local Member of Parliament from the National Capital Region, I know I speak for all my colleagues from the region in all political parties in saying we were helped in the last campaign by public servants who worked on the campaigns of candidates for every party, and the present restrictions are in my view unrealistic and unenforceable.

I would now like quickly to turn to the particular provisions of the bill and to go through the scheme of the bill. I will be assisted in doing this by M. Louis-Philippe Côté, parliamentary counsel, who was very much

[Traduction]

fonctionnaires possible, et par conséquent, je serais tout à fait prêt, si les raisons sont valables, à réduire ces groupes.

Selon D'Avignon, la participation à la politique active pour ces groupes serait déterminée selon le cas. Un employé pourrait demander à la Commission de la fonction publique de rendre une décision après consultation des autorités ministérielles. Dans le projet de loi, il n'est pas question de cette décision selon le cas. Le projet de loi exige plutôt que la Commission prépare des règlements à cet effet. La Commission devrait identifier suivant la classification, les étiquettes, la description d'emploi, et tout autre critère objectif utile, les postes qui exigent les cinq activités définies plus haut.

Les règlements devraient être assez précis pour que chaque employé sache s'il peut se prévaloir d'une disposition lui garantissant la totalité de ses droits politiques. La prescription des droits par règlement semble respecter les exigences de la Charte, à savoir que les limites des droits fondamentaux doivent être prescrites par la loi.

Il faut toutefois signaler que le rapport D'Avignon précède l'adoption de la Charte et que le régime proposé n'avait pas à tenir compte de ces dispositions. Le projet de loi devrait donc confier à la Commission la tâche de formuler des règlements, mais la Chambre des communes devrait les approuver.

Le dernier groupe, celui de la partie III, englobe la majorité des fonctionnaires fédéraux, et il s'agit de groupes professionnels dont les postes ont pour titulaires des fonctionnaires à qui l'on donnerait la pleine liberté politique.

Le Comité D'Avignon ne prévoyait pas que l'octroi de droits politiques aux fonctionnaires soient sans risque, mais il estimait, après avoir pesé le pour ou le contre, que le risque était minime et qu'il en valait la peine. Pour citer ses propres termes:

Nous estimons qu'il est beaucoup plus important de veiller à ce que la loi concorde avec la réalité en accordant à un grand nombre de fonctionnaires le droit de participer à la politique active dont profite la plupart des Canadiens plutôt que de conserver le régime actuel qui est inapplicable.

En tant que député local de la Région de la Capitale nationale, j'estime parler au nom de tous mes collègues de la région appartenant à tous les partis politiques lorsque je déclare que nous avons été aidés, lors de la dernière campagne, par des fonctionnaires qui travaillaient pour des candidats de chaque parti, et que les restrictions actuelles sont à mon avis irréalistes et inapplicables.

Je voudrais immédiatement aborder les dispositions particulières du projet de loi et vous parler du plan qui y est prévu. Je serai aidé dans ce travail par M. Louis-Philippe Côté, conseiller parlementaire, qui a participé de

[Text]

involved in the drafting of the bill, and I will certainly refer to him technical questions on the drafting.

Essentially the bill extends active political rights to the majority of public employees and will ultimately mean there will be two groups of public employees: those whose positions are sufficiently sensitive as to require that only limited passive rights of political activity, certainly well short of open partisan involvement, would be exercised by them, and the rest of the Public Service, who would enjoy full active rights of political participation.

The bill initially divides the Public Service into the three categories referred to by D'Avignon, and referred to in clause 1 as category A, B and C employees, category B employees being those occupational groups whose duties fall into the grey area to be examined in detail before a decision is made as to which employees in those groups would have their rights limited and which would ultimately get full political freedom.

Clause 1 defines an employee as an employee as defined in the Public Service Employment Act. This would mean all federal public employees whose positions fall within the exclusive power of appointment of the Public Service Commission, which is basically all government departments and a number of government agencies for which Treasury Board is the employer and there is no other authority.

It would not include, for example, members of the Royal Canadian Mounted Police. It would not cover Order in Council appointments. It would not cover members of the Canadian forces and members of certain Crown corporations not staffed through the Public Service Commission.

The categories, as I mentioned, are drawn from the D'Avignon report. The occupational groups are as well, and are designed to deal with the five functions of policy, implementing policy, awarding contracts, grants, and recruiting new employees, I referred to.

Category A is EX and SM categories. I think the reason for the inclusion of these groups for category A should be obvious. I referred earlier to category B. I think almost all, if not all, senior officials give policy advice. Certainly they direct the implementation of government policy.

As for the category B grouping, some employees in all these groups will give policy advice or will direct policy implementation. Many will award grants, contracts or jobs. Some employees in each of these groups will

[Translation]

près à la rédaction du projet de loi et je lui laisserai sans aucun doute la parole pour répondre aux questions techniques concernant le libellé.

Le projet de loi vise surtout à accorder le droit de participer à la politique active à la majorité des fonctionnaires, ce qui signifie qu'il n'y aura finalement que deux groupes de fonctionnaires: ceux qui occupent des postes suffisamment délicats pour exiger qu'ils ne bénéficient que du droit restreint de participer de façon passive à la politique, bien loin d'une participation partisane ouverte, et le reste de la Fonction publique qui pourrait profiter du droit de participer pleinement à la politique active.

Le projet de loi divise la Fonction publique en trois catégories, qui sont celles que propose le Comité D'Avignon et que l'on retrouve à l'article 1 les employés des catégories A, B et C. Les employés de la catégorie B sont ceux des groupes professionnels dont les fonctions se retrouvent dans la zone grise qui sera examinée de très près pour décider quels sont les employés qui auront des droits restreints et quels sont ceux qui pourront éventuellement obtenir une pleine liberté politique.

L'article 1 définit un employé comme étant un employé au sens de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique. Cela signifie que tous les employés de la Fonction publique fédérale dont les postes relèvent du pouvoir exclusif de nomination de la Commission de la Fonction publique, autrement dit tous les ministères et un certain nombre d'organismes gouvernementaux pour lesquels le Conseil du Trésor est l'employeur et qui ne sont soumis à aucune autre autorité.

Ça ne comprend pas par exemple les membres de la Gendarmerie royale du Canada. Ne sont pas incluses non plus les nominations par décret du conseil. Les membres des Forces canadiennes et de certaines sociétés de la Couronne qui ne sont pas dotées par le biais de la Commission de la Fonction publique ne sont pas compris non plus.

Les catégories que j'ai mentionnées sont tirées du rapport D'Avignon. Les groupes professionnels le sont également. Ils sont censés assumer les cinq fonctions dont j'ai parlé: les conseils sur la formation des politiques, l'exécution des politiques, l'adjudication de contrats, l'octroi de subventions, le recrutement de nouveaux employés.

La catégorie A comprend la haute direction (EX) et les cadres supérieurs (SM). La raison pour laquelle ces groupes sont compris dans la catégorie A devrait être évidente. J'ai mentionné plus tôt la catégorie B. Je crois que la plupart des cadres supérieurs, sinon tous, offrent des conseils en matière de politiques. Il n'y a pas de doute qu'ils sont responsables de l'exécution des politiques gouvernementales.

Pour ce qui est des groupes de la catégorie B, certains employés dans tous ces groupes offriront des conseils en matière de politiques ou s'occuperont de l'exécution des politiques. Un grand nombre d'entre eux pourront

[Texte]

perform none of these identified sensitive functions and may be granted full political rights once they are clearly identified.

In category C, all other occupational groups in the Public Service appointed by the PSC will have full political rights as soon as the bill is enacted.

What are the rights the bill endeavours to extend to public employees? I refer you to clause 2. Clause 2 of the bill gives to all employees in all three categories what may be called limited or passive political rights. It includes the right to vote, to make financial contributions to a federal, provincial or territorial party or candidate, to be a member of a party, to attend any political meeting, and to express opinions on matters of public interest so long as the statements do not directly conflict with the duties of the employee's position. This is set out in clause 4 of the prohibition on making public statements that directly conflict with the duties of the position the employee occupies.

Members may want to examine the wording in clause 4 with some care because I am not entirely satisfied that it is free from possible doubt or confusion. It is a difficult matter to articulate.

All employees would have to exercise whatever rights they are given, certainly the rights in clause 2, outside of working hours and they must not associate their position as a public employee with their activity. Those qualifications are set out in clause 5 of the bill.

You know that the right to vote, and certainly the right to make financial contributions, are already expressly granted by section 32 of the Public Service Employment Act. The rights to be a member of a party, attend meetings and express opinions that do not conflict with the position are either new rights or a clarification of the intent of section 32 as it presently exists, depending on your point of view and how strict an interpretation of section 32 you take or the Public Service Commission has taken over the years.

Clause 3 deals with what I would call extended rights. It sets out the full range of active political rights that are extended to category C employees, the vast majority of public servants, and ultimately to category B employees whose positions are identified as not being in the sensitive category.

The rights, as you can see, are to work for or against a party or candidate. It is the language used in the Public Service Employment Act in section 32 now. I chose that

[Traduction]

octroyer des subventions, des contrats ou des emplois. Certains employés dans chacun de ces groupes n'assument aucune de ces fonctions délicates mentionnées et pourraient se voir accorder des pleins droits politiques une fois qu'on les aura clairement identifiés.

Les employés de tous les autres groupes professionnels de la catégorie C de la Fonction publique qui ont été nommés par la Commission de la Fonction publique auront des droits politiques complets dès que le projet de loi sera promulgué.

Quels droits le projet de loi cherche-t-il à accorder aux employés de la Fonction publique? Je vous renvoie à l'article 2. Cet article accorde à tous les employés de ces trois catégories ce que l'on pourrait appeler des droits politiques passifs ou restreints. Il faut mentionner le droit de vote, de fournir des contributions financières à un parti ou à un candidat fédéral, provincial ou territorial, être membre d'un parti politique, assister à une réunion politique et exprimer son opinion sur des sujets d'intérêt public, à la condition que ces déclarations n'entrent pas directement en conflit avec les fonctions qu'ils occupent. On le mentionne à l'article 4 où il est interdit de faire des déclarations publiques qui entrent directement en conflit avec les fonctions qu'occupe l'employé.

• 1605

Les membres du Comité voudront peut-être examiner de près le libellé de l'article 4, car je ne suis pas tout à fait certain qu'il ne prête pas à confusion. Il s'agit d'une question difficile à exprimer.

Tous les employés pourraient exercer les droits qui leur seraient accordés, ceux bien sûr prévus à l'article 2, hors de leurs heures de travail mais ne pourraient associer le poste qu'ils occupent en tant que fonctionnaires à cette activité. Ces conditions sont énoncées à l'article 5 du projet de loi.

Vous n'êtes pas sans savoir que le droit de voter et, bien sûr, le droit de fournir des contributions financières sont déjà accordés expressément par l'article 32 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique. Les droits d'être membre d'un parti, d'assister aux réunions et d'exprimer des opinions qui n'entrent pas en conflit avec son poste sont soit de nouveaux droits ou une précision apportée à l'objectif visé par l'article 32 dans son libellé actuel, selon votre point de vue ou la façon stricte dont vous interprétez l'article 32 ou dont la Commission de la Fonction publique l'a interprété dans le passé.

L'article 3 traite de ce que j'appellerais des droits plus étendus. Il mentionne toute la gamme des droits politiques actifs qui seraient accordés aux employés de la catégorie C, la grande majorité des fonctionnaires, et en fin de compte aux employés de la catégorie B dont les postes sont identifiés comme ne faisant pas partie de la catégorie délicate.

Ainsi que vous pouvez le voir, il s'agit du droit de travailler pour ou contre un parti ou un candidat. Ce n'est pas le langage utilisé dans l'article 32 de la Loi

[Text]

rather than trying to enumerate a shopping list of specific activities. The committee may also want to give some thought to whether it would be preferable to try to come up with such a comprehensive list of particular activities, to be a candidate, to solicit or collect, as opposed to merely contributing to party funds or to holding office in a party.

All these activities have been identified by various sources as partisan in nature. I think they are clearly prohibited now by section 32, with the exception of certain activities involved in a political campaign and except for the right to run as a candidate if a leave of absence from the PSC is obtained. As I said, they are being extended as a package in accordance with the recommendations of the D'Avignon report.

The right to stand as a candidate during an unpaid leave of absence is presently contained in section 32, but it is subject to the approval of the commission. At present, at least in theory, it would include all members of the Public Service who fall into the three categories in my bill.

In the plain wording of my bill, I seem to have done something I did not intend to do; that is, to limit the right to run for office to category C employees. It would be my intention not to exclude the possibility that category B employees would be able to seek political office. We might put forward an amendment to make that clear.

Mr. Chairman, I think the present wording of section 32 of the Public Service Employment Act about it, which is found in subsection 32(3), would probably be a reasonable scheme to be continued for category B and, perhaps after discussion here in the committee, category A employees. I do not know of any category A employee who has been granted a leave of absence by the Public Service Commission. If you look at the criteria the commission has applied to the granting of a leave of absence without pay to run, you will see that senior managers and above are generally denied this right.

• 1610

Clause 6 specifically prohibits clause 3 rights to category A employees. There probably is a gap in the bill and I think we already have a draft amendment—which I will refer to at the end—that should be there to prohibit applicable category B employees who are ultimately denied clause 3 rights. That amendment will supply express prohibition, as is the implied intent of the bill. The drafting demands us to expressly prohibit such activity for those in sensitive positions.

[Translation]

actuelle sur l'emploi dans la Fonction publique. J'ai choisi de m'exprimer ainsi plutôt que d'énumérer toute une liste d'activités précises. Les membres du Comité voudront peut-être réfléchir et me dire s'il serait souhaitable de prévoir une telle liste complète d'activités particulières: être candidat, solliciter ou recueillir des fonds pour un parti par opposition à simplement contribuer à la caisse d'un parti ou occuper un poste au sein d'un parti politique.

Toutes ces activités ont déjà été identifiées par diverses sources comme étant de nature partisane. J'estime qu'elles sont clairement interdites actuellement par l'article 32, à l'exception de certaines activités prévues lors d'une campagne politique et à l'exception du droit de se présenter comme candidat si un congé est accordé à l'employé par la Commission de la Fonction publique. Je le répète, ces droits sont élargis et font partie d'un ensemble de mesures conformément aux recommandations du rapport D'Avignon.

Le droit de se présenter comme candidat pendant un congé sans solde est déjà prévu à l'article 32, mais il faut que la Commission l'approuve. Pour le moment, du moins en théorie, cela s'applique à tous les fonctionnaires de la Fonction publique qui font partie des trois catégories mentionnées dans le projet de loi.

D'après le libellé de mon projet de loi, il semble que j'ai fait quelque chose que je ne voulais pas faire, c'est-à-dire restreindre aux employés de la catégorie C le droit de se porter candidats. Mon intention, c'est de ne pas exclure la possibilité que les employés de la catégorie B pourraient poser leur candidature. Nous pourrions peut-être présenter un amendement dans ce sens.

Monsieur le président, j'estime que le libellé actuel de l'article 32 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique à ce sujet, plus précisément au paragraphe 32(3), prévoit un plan raisonnable qui pourrait s'étendre à la catégorie B et, après en avoir discuté peut-être ici en Comité, aux employés de la catégorie A. Je ne connais pas d'employé de la catégorie A à qui la Commission de la Fonction publique ait accordé un congé sans solde. Si on examine les critères de la Commission pour l'octroi d'un congé sans solde, on voit que les cadres supérieurs et ceux qui occupent des postes plus élevés se voient habituellement refuser ce droit.

L'article 6 précise que les employés de la catégorie A ne peuvent prétendre aux droits prévus à l'article 3. Il y a probablement une lacune ici, et nous devrions par un amendement—il est déjà en cours de rédaction, et j'en parlerai plus loin—mentionner la même interdiction pour les employés de la catégorie B qui ne peuvent bénéficier de ces mêmes droits prévus à l'article 3. L'intention du projet de loi est claire; l'amendement ne ferait que l'explicitier. Il nous faut interdire cette activité expressément à ceux qui occupent un poste délicat.

[Texte]

Clauses 7 to 9 set up a notice and leave-of-absence procedure for category C employees and those category B employees who are ultimately given clause 3 rights and who propose to stand as candidates. It requires notice to the employer before the declaration of candidacy and provides an automatic unpaid leave of absence from the day of declaration to election day.

Clause 8 requires resignation upon election, but also guarantees an unsuccessful candidate the right to return to the Public Service in the same or—at the discretion of the employer—an equivalent position. That is set out in subclause 8.(2).

The committee may want to think a bit about clause 9, which provides that the period of the leave of absence is included in the employee's length of service for the purpose of calculating pensions and other benefits.

The next clauses, clauses 10 to 12 in particular, delegate to the Public Service Commission the obligation, at least initially, of apportioning these category B rights. The scheme is complex and time consuming, and I am prepared to entertain any amendments to make it a speedier process. As drafters, we found this a reasonable way to allow people adequate notice and opportunity to appear.

Essentially the commission is given seven months to hold a full public hearing. Anyone wishing to make a representation has that right, with the time and manner set by regulation, and anyone who gives notice in writing has the right to an oral hearing, all of which is contained in clause 10.

Clause 11 gives the commission a further month to make regulations extending clause 3 rights. That may not be sufficient time, and we will have to get advice from the commission and particularly from Treasury Board civil servants who appear.

Regarding category B employees whose position is suitable for extension of full rights, an amendment may be in order to give effect to my intention, which was inadequately expressed in the bill and for which I take full responsibility. It was not my intention to apply an extension of category B rights in a block; depending on their particular function within some of those occupations, some individuals should be given category C rights. If that is the agreement of the committee, the wording will have to reflect that.

The regulations will be laid before the House and ultimately approved by a House committee that is to report within the 30 days. The final decision therefore will be that of the House of Commons, which preserves

[Traduction]

Les articles 7 à 9 précisent comment procédera, pour obtenir un congé sans solde, l'employé de la catégorie C et celui de la catégorie B qui pourra prétendre aux droits de l'article 3 et se propose de se porter candidat. Il devra en aviser par écrit son employeur avant de se porter candidat et sera automatiquement en congé sans traitement à partir du jour où il se déclare candidat jusqu'au jour de l'élection inclusivement.

L'article 8 exige que l'employé démissionne s'il est élu, mais garantit à l'employé qui a été défait le droit de revenir à la Fonction publique dans les mêmes fonctions ou—à la discrétion de l'employeur—dans un poste équivalent. Cette disposition est prévue au paragraphe 8.(2).

Les membres du Comité voudront peut-être réfléchir un peu au sujet de l'article 9, qui prévoit que la période de congé est comptée dans le calcul de la durée du service pour le calcul de la pension de retraite et des autres avantages sociaux.

Les articles suivants, 10 à 12 en particulier, obligent la Commission de la Fonction publique à déterminer, du moins au départ, les droits des employés de la catégorie B. Ce plan est complexe et peut prendre beaucoup de temps, mais je suis disposé à étudier tout amendement permettant d'activer les choses. En tant que rédacteurs, nous avons trouvé qu'il s'agissait d'une façon raisonnable de permettre aux gens d'obtenir un avis convenable et une occasion de comparaître.

On accorde essentiellement à la Commission sept mois pour tenir une audience publique complète. Toute personne qui désire faire des représentations en a le droit, dans les délais et de la façon prescrits par le règlement, et quiconque présente un avis écrit dans ce sens à la Commission a le droit de se présenter à une audience ainsi que le prévoit l'article 10.

L'article 11 accorde un mois additionnel à la Commission pour établir un règlement étendant les droits prévus à l'article 3. La Commission n'aura peut-être pas assez de temps, et elle devra nous conseiller de même que le Conseil du Trésor au sujet des fonctionnaires qui doivent comparaître.

Au sujet des employés de la catégorie B qui occupent des postes susceptibles d'être couverts par ces droits, il faudra peut-être prévoir un amendement afin qu'on comprenne bien l'intention à leur égard, étant donné qu'elle a été mal exprimée dans le projet de loi, et j'en assume toute la responsabilité. Je n'avais pas l'intention d'appliquer globalement l'élargissement des droits aux employés de la catégorie B. Tout dépendra de leur fonction au sein de leur profession, certains auront peut-être des droits accordés aux employés de la catégorie C. Si les membres du Comité sont d'accord, il faudra que le texte l'exprime de façon claire.

Le règlement sera présenté à la Chambre et approuvé par un comité de la Chambre qui doit en faire rapport dans les 30 jours. La décision finale par conséquent sera prise par la Chambre des communes qui assure notre

[Text]

our political accountability and also allows us to act on the expert advice of the commission after its lengthy and detailed work hearing from witnesses, identifying criteria, policy choices and so on.

Clause 12 extends the process to any new occupational group created after the bill is enacted.

Clause 13 provides for review of the operation of the scheme proposed by the bill four years after it becomes law. This is in keeping with the laudable trend to look at what we have done as parliamentarians a few years after it has been in operation.

• 1615

In line with recommendations of the D'Avignon Committee, clause 14 sets out that competition notices have to tell prospective employees in advance what category they would fall into and applicable provisions of the regulations so employees will know before accepting a position whether their political rights will be restricted.

With repeal of section 32—clause 15 of the bill—we will have category A employees, who will have limited clause 2 rights, and category C employees, who will have full clause 2 and 3 rights. Category B employees will have limited clause 2 rights until such time as regulations made by the commission extend clause 3 rights to some or all of them.

There are some amendments I will ask Mr. Côté to address, some substantive and some consequential. The substantive one is our failure to include a penalty clause in the bill. In section 32, the penalty is dismissal. I did not include it because it seems to be a harsh penalty. There should be gradations of penalties, other disciplinary measures, suspension and so on. I do not have an amendment to propose, but it is a matter I suggest we look at.

I have an amendment to propose to make it clear in this interim period that category B people will have the same rights and obligations as category A employees, until a regulation has been made by the Public Service Commission under clause 11 with respect to the occupational group.

There are other consequential amendments of a technical nature, which I will refer to generically, to amend other statutes that refer to section 32 of the Public Service Employment Act: for example, the Auditor General Act, the National Film Act and other statutes of Crown corporations that have similar schemes. I will table these as well.

[Translation]

responsabilité politique et nous permet également d'agir d'après les conseils compétents de la commission qui, après des audiences complètes et minutieuses, aura précisé les critères et les solutions politiques.

L'article 12 élargit le processus à tout nouveau groupe professionnel d'employés établis après l'entrée en vigueur du projet de loi.

L'article 13 prévoit l'examen de l'application du plan proposé par le projet de loi quatre ans après l'entrée en vigueur. On respecte de cette façon la tradition très louable d'étudier ce que font les parlementaires quelques années après la mise en vigueur.

Conformément aux recommandations du comité D'Avignon, l'article 14 mentionne que des avis de concours doivent informer à l'avance les employés éventuels de la catégorie dans laquelle ils se trouveraient et quelles seraient les dispositions du règlement applicables, afin qu'ils sachent bien avant d'accepter un poste si leurs droits politiques sont limités.

Étant donné que l'article 32 est abrogé—comme le prévoit l'article 15 du projet de loi—nous aurons des employés de la catégorie A qui auront des droits restreints de l'article 2, des employés de la catégorie C qui profiteront des pleins droits des articles 2 et 3. Les employés des catégories B auront des droits limités prévus à l'article 2 jusqu'à ce que le règlement présenté par la Commission étende les droits de l'article 3 à certains employés ou à tous.

Nous avons quelques amendements, et je vais demander à M. Côté de vous en parler, certains sont des amendements de fond et d'autres, des amendements corrélatifs. L'amendement de fond résulte du fait qu'on a oublié d'inclure dans le projet de loi un article concernant les pénalités. La pénalité prévue à l'article 32 est le renvoi. Je ne l'ai pas retenue, car elle me semble sévère. Il devrait y avoir divers degrés de pénalité, d'autres mesures disciplinaires, la suspension et d'autres. Je n'ai pas d'amendement à proposer, mais je suggère que nous examinions la question.

Je voudrais proposer un amendement afin qu'il soit bien clair qu'au cours de la période intérimaire les employés de la catégorie B se verront accorder les mêmes droits et obligations que les employés de la catégorie A, jusqu'à ce qu'un règlement soit présenté par la Commission de la Fonction publique en vertu de l'article 11 relativement aux groupes professionnels.

Il y a 12 amendements corrélatifs de nature technique—je les mentionnerai génériquement—qui visent à modifier d'autres lois mentionnant l'article 32 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, par exemple la Loi sur le vérificateur général, la Loi nationale sur le film et d'autres lois concernant les sociétés d'État qui ont des projets semblables. Je vais également déposer ces amendements.

[Texte]

There were some minor changes to include in some of the substantive sections and references to other clauses of the bill, which in some cases were changed after redrafting. The numbers have to be changed and in others omitted.

That is my overview of what the bill proposes and some of the amendments I would suggest. There may well be others. The bill is by no means perfect, and I hope we can benefit from the advice of other members of the committee and the witnesses so we can have a workable piece of legislation in place prior to the next election, which will allow us to extend political rights to thousands of public servants.

The Chairman: For the record, perhaps for Mr. Cassidy's benefit, Mr. Daubney gave us some preliminary information on the matters that pre-dated his presentation of Bill C-273, including the Public Service Employment Act provisions, section 32, the Canadian Charter of Rights and Freedoms, the Public Service Commission's statement prior to the 1984 election, a judicial decision by Mr. Justice Walsh of the Federal Court, the Starr-Sharp report, and the subcommittee of the Standing Committee on Justice and Solicitor General before he proceeded to a clause-by-clause overview of the bill. He also dealt with the D'Avignon report, chapter 11.

• 1620

We have 40 minutes remaining, and could we divide the time up. I am at your pleasure, but does each person want a period of time to question Mr. Daubney?

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): Ten minutes.

The Chairman: Ten minutes, okay.

Mr. Cassidy: I was unable to be with the committee last time, and it is just going to be difficult to find scheduling because of my other committee obligations, but I talked with Mr. Daubney about the bill. He indicated this looks like it. We either get this one through or else no bill will come through before the next election.

I am anxious with him to see a bill—hopefully improved a bit from this but based on this structure—go through the committee. I think we talked of the possibility of trying to get back to the House by early May so there would time for the House to deal with it and for the Senate to deal with it before the House rises in the summer.

I just wanted to put on the record that I am approaching this bill in a co-operative kind of manner and I hope that together we can perhaps at least fix up the glitches and maybe improve it a bit as well. As members know, I am committed to this issue and have put forward some of the legislation, and perhaps one or two of the better lines from my legislation might find their way into this one, just as some of David's ideas have influenced me.

[Traduction]

Il y a également des changements mineurs à apporter aux articles de fond et à toute référence aux articles du projet de loi, qui dans certains cas ont été modifiés parce que réécrits. Il faudra changer également la numérotation et dans d'autres cas, l'omettre.

Voilà donc en gros ce que proposent le projet de loi et certains amendements que je suggère. Il pourrait bien y en avoir d'autres. Le projet de loi n'est pas parfait, bien sûr, et j'espère profiter des conseils d'autres membres du Comité et des témoins que nous entendrons afin d'obtenir avant la prochaine élection un texte législatif utile qui nous permette d'accorder des droits politiques à des milliers de fonctionnaires.

Le président: Aux fins du compte rendu, et pour la gouverne de M. Cassidy peut-être, M. Daubney nous a donné des renseignements préliminaires sur des questions qui ont précédé le dépôt de son projet de loi C-273, et aussi sur l'article 32 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, la Charte canadienne des droits et libertés, la déclaration de la Commission de la Fonction publique avant l'élection de 1984, une décision judiciaire rendue par le juge Walsh de la Cour fédérale, le rapport Starr-Sharp et les activités du sous-comité du Comité permanent de la justice et du solliciteur général avant d'amorcer un résumé article par article du projet de loi. Il a également parlé du chapitre 11 du rapport D'Avignon.

Il nous reste 40 minutes; nous pourrions répartir ce temps. Je suis à votre disposition. Est-ce que chacun d'entre vous désire une certaine période pour poser des questions à M. Daubney?

M. Turner (Ottawa—Carleton): Dix minutes.

Le président: D'accord, vous aurez dix minutes.

M. Cassidy: Je n'ai pu faire partie du Comité la dernière fois, et je crois qu'il me sera difficile de trouver du temps à cause des obligations que j'ai avec d'autres comités. J'ai néanmoins parlé avec M. Daubney du projet de loi. Il m'a fait savoir que si celui-ci n'est pas adopté, il n'y en aura pas d'autre avant les prochaines élections.

J'ai hâte, comme lui, de voir passer devant le comité un projet de loi, comportant certes des améliorations par rapport à celui-ci, mais néanmoins fondé sur les mêmes principes. Je crois que nous avons parlé de la possibilité d'essayer de faire rapport à la Chambre au début du mois de mai, ce qui laissera à la Chambre et au Sénat du temps pour en traiter, avant que le Parlement n'ajourne pour l'été.

Je voudrais tout simplement que soit inscrit au compte rendu le fait que c'est dans un esprit de collaboration que je me penche sur ce projet de loi. J'espère que nous pourrions, ensemble, combler certaines lacunes et même améliorer le projet de loi quelque peu. Vous n'êtes pas sans savoir que je consacre mon temps à cette question et que j'ai par ailleurs avancé certains textes de loi. Il se pourrait même qu'une ou deux des meilleures lignes de mes textes de loi soient incorporées dans ce projet de loi,

[Text]

The Chairman: As we discussed at our last meeting, I think there is a very positive view among members of the committee towards the legislation. I think maybe our challenge is to get a bill back to the House that will find broad acceptance. Since this is a private member's initiative, reporting back to the House does not necessarily mean it is going to meet the approval of the House once it arrives there.

Mr. Hawkes: I think the spirit is established. I would worry less about the time. A bill can go through report stage and third reading in 20 minutes by agreement, and it is more important to get it right and get it acceptable. If that takes an extra week or two, it is time well spent.

Mr. Cassidy: If other members are comfortable with that, it is fine, but if members say we have to get it back there on time, then we will do it.

Mr. Hawkes: It would be wise for members to begin to consult their Whips and their House Leaders and make them aware this is what the committee is trying for, because it is that mechanism of House Leaders that is the control point in our procedure in the House for quick passage.

Mr. Cassidy: I can undertake that as far as my caucus is concerned, the appropriate things will be done and we will not be an obstacle.

The Chairman: The goal we seek is to jointly make a commitment to be satisfied with the bill so that we can go back to our colleagues in the House of Commons to say we think this is the appropriate vehicle to accomplish what most of us believe should be accomplished.

You have approximately 40 minutes, if you want to take the time, and 10 minutes each.

• 1625

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): I want to congratulate my colleague for this initiative. Within the context of parliamentary reform it was initiated by the Prime Minister, and I think we can all agree that private members are becoming somebodies, whereas under the old regime we were interpreted as nobodies. In the 1984 election campaign the Conservative Party had a statement that read as follows:

The Progressive Conservative Party favours a general removal of the restrictions on political activity, especially for those public servants covered by collective agreements.

I want to ask Mr. Daubney if he feels that his bill has gone far enough in meeting that statement.

Mr. Daubney: I think that is a fair question, based as it was on the British approach, which influenced in turn the

[Translation]

comme d'ailleurs certaines idées de David m'ont influencé.

Le président: Je crois, comme nous en avons déjà parlé lors de notre dernière réunion, que les membres du Comité accueillent de façon positive ce projet de loi. Je crois que notre défi consiste à renvoyer à la Chambre un projet de loi qui sera largement accepté. Puisqu'il s'agit d'un projet de loi d'initiative parlementaire, son renvoi devant la Chambre ne signifie pas nécessairement qu'il sera approuvé par cette dernière.

M. Hawkes: Je crois que l'esprit du projet de loi est bien défini. Je m'inquiéterais moins de la question du temps. Un projet de loi peut passer par l'étape du rapport et en troisième lecture en 20 minutes, après accord. Il est plus important qu'il soit juste et acceptable. S'il faut une semaine ou deux supplémentaires pour y parvenir, ce temps ne sera pas gaspillé.

M. Cassidy: Si les autres membres sont d'accord, dans ce cas c'est parfait. Toutefois, si certains membres avancent qu'il faut le renvoyer dans les délais, dans ce cas nous agissons ainsi.

M. Hawkes: Il serait bon que les membres commencent à consulter leur whip et leur leader parlementaire afin de leur faire savoir ce que le Comité essaie de faire, car les leaders à la Chambre jouent un rôle de contrôle dans la procédure d'adoption rapide à la Chambre.

M. Cassidy: Sachez, en ce qui concerne mon caucus, que nous ne ferons pas obstacle et que ce qu'il convient de faire le sera.

Le président: Nous essayons ici d'être satisfaits du projet de loi, après quoi nous pourrions dire à nos collègues de la Chambre qu'à notre avis il s'agit du véhicule approprié pour accomplir ce qui, d'après la plupart d'entre nous, devrait l'être.

Vous avez environ 40 minutes, si vous voulez prendre le temps, et 10 minutes chacun.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Je voudrais féliciter mes collègues de cette initiative. Dans le contexte de la réforme parlementaire, cette initiative a été prise par le premier ministre, et je crois que nous conviendrons tous que les simples députés sont aujourd'hui quelqu'un, alors que sous l'ancien régime ce n'était pas le cas. Lors de la campagne électorale de 1984, le parti conservateur a fait la déclaration suivante:

Le Parti progressiste conservateur est favorable à une levée générale des restrictions relatives aux activités politiques, particulièrement en ce qui concerne les fonctionnaires assujettis à des conventions collectives.

Je veux demander à M. Daubney si, selon lui, son projet de loi est conforme à cette déclaration.

M. Daubney: Je crois que c'est une question valable étant donné qu'il reposait sur l'approche britannique, qui,

[Texte]

D'Avignon report, from which I selected those categories. The short answer is no. There are certain employees in category B who would be covered by collective agreements.

As a committee I think we should be prepared to entertain—and I certainly have an open mind on the issue—whether or not we should try to limit those category B employees further. Whether it can be done on the basis of union membership or not, I am not convinced from an analytical point of view that the approach suggested by D'Avignon and adopted by me in this piece of legislation is the better way to go and the better way to strike the balance between the individual rights of public servants and the need for an impartial and neutral Public Service.

Given the five areas of sensitive activity I referred to in my opening remarks, if we use that sort of framework of analysis as we go through our work as a committee, we are more likely to strike that balance than by just taking a view that gives an economist in the business of administering policy advice total political freedom just because he is a member of ESSA. That is the philosophy of what I tried to do in the bill and my own personal view, although I favour as liberal an approach as we can possibly arrive at.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): My other question touched on political neutrality and the importance of maintaining that and the merit principle as it would apply to promotional opportunities for some public servant who may have worked for or against a particular candidate. Can you tell us briefly how that has been maintained in other jurisdictions, for example, in the United Kingdom? Have there been backlashes towards what might be category C employees for the work they would have done for one member or another?

Mr. Daubney: Not that I am aware of, Mr. Turner, but I cannot give the committee chapter and verse on that. I think that is one of the matters our research staff are doing some work on now. They are trying to give us an overview of the approach used in other jurisdictions. I have some knowledge of that from having done some reading in the area. There is the work, for example, of the Ontario Law Reform Commission, which did quite an exhaustive study on this matter, but I am not in a position yet to advise the committee. I think it is the kind of information that would be useful for the committee to have as background.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): I am sure we will get into that. You mentioned that this bill excludes RCMP and military. I am wondering if that is advisable, particularly within the context of the Charter, which applies to them as well. Would you care to comment on why it does not apply to the RCMP and the military?

Mr. Daubney: The reason is that it deals with public employees as defined in the Public Service Employment Act, which is what section 32 deals with.

[Traduction]

à son tour, a influencé le rapport D'Avignon, où j'ai choisi ces catégories. En un mot la réponse est non. Certains employés de la catégorie B seraient assujettis à des conventions collectives.

Je crois, qu'en tant que Comité, nous devrions être prêts à nous demander—et j'ai l'esprit ouvert là-dessus—si nous devrions essayer d'imposer d'autres limites aux employés de la catégorie B. Je ne sais pas si cela est possible compte tenu de l'adhésion à un syndicat. Je ne suis pas sûr que la méthode suggérée par D'Avignon, et que j'ai adoptée dans ce texte de loi, est le meilleur moyen de procéder et de trouver un juste milieu entre les droits des fonctionnaires et l'obligation d'avoir une Fonction publique impartiale et neutre.

Étant donné les cinq secteurs d'activités névralgiques, dont j'ai parlé dans mon exposé, nous sommes davantage susceptibles de trouver ce juste milieu si nous avons recours à ce genre d'analyses dans le cadre de nos travaux, que si nous décidions d'accorder une liberté politique totale à un économiste dont les fonctions consistent à administrer des conseils politiques, tout simplement parce qu'il est membre de l'AESS. C'est par ces principes que j'ai été guidé, même si je suis favorable à une approche aussi libérale que possible.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Mon autre question touchait la neutralité politique et l'importance de la maintenir ainsi que le principe du mérite auquel on a recours pour les possibilités de promotion de certains fonctionnaires qui ont peut-être travaillé pour ou contre un certain candidat. Pourriez-vous nous dire, brièvement, comment cela a été maintenu dans d'autres pays, par exemple, au Royaume Uni? Les employés de la catégorie C qui auraient travaillé pour un député ou un autre, ont-ils été victimes de certaines répercussions?

M. Daubney: Pas à ma connaissance, monsieur Turner. Je ne peux toutefois pas donner au Comité des preuves à l'appui de ceci. Je crois que notre équipe de recherche se penche là-dessus. Elle essaie de nous donner un aperçu de la méthode adoptée dans d'autres juridictions. J'ai pris connaissance de certains faits dans des documents que j'ai lus à ce sujet. Il existe bien, par exemple, les travaux de la Commission de réforme du droit de l'Ontario, qui a entrepris une étude approfondie de la question. Je ne suis toutefois pas en mesure de conseiller le Comité là-dessus. Je crois que c'est le genre de données qu'il serait bon de posséder.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Je suis certain que nous apporterons ce point. Vous avez indiqué que ce projet de loi exclut la GRC et les militaires. Je me demande si cela est souhaitable, particulièrement dans le contexte de la Charte, à laquelle ils sont également assujettis. Pourriez-vous nous dire pourquoi la GRC et les militaires n'y sont pas inclus?

M. Daubney: Tout simplement parce que ce projet de loi traite des employés de la Fonction publique définis dans la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, dont l'article 32 traite.

[Text]

[Translation]

• 1630

It seems to me that one has to consider differences as a matter of policy when dealing with members who are subject to a system of military discipline, as is the case in the RCMP as well as in the Canadian forces. There are differences of loyalty and propriety of political activity. I am not saying that I think they should not have any political activity, but I am not sure it is quite as easily dealt with as it is in the case of public servants per se.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): Do you think it would be advantageous to bring in witnesses from those disciplines to get their feelings on it?

Mr. Daubney: It would be up to the committee. I think it might be a matter of interest. Certainly it would be interesting to know how other jurisdictions have dealt with this particular issue. Perhaps it could be part of the work done by the research staff.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): In clause 2 there is a reference to attending any political meeting. Would meeting also mean conventions such as leadership conventions or provincial or regional conventions? Is that included in the definition of a political meeting?

Mr. Daubney: Yes, it is in my definition.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): We might have to clarify it in the bill.

Mr. Cassidy: It is okay for a senior executive officer to attend a convention?

Mr. Daubney: He could attend a political meeting. I think it would include a convention. Whether he could attend as a delegate is another matter.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): It is not spelled out here and I think it is something we might address.

The Chairman: Mr. Cassidy, I have a technical question. Apart from the merits of the inclusion of RCMP or Canadian forces personnel, if that change were to be made, it would involve amendments to the National Defence Act and the RCMP legislation in addition to everything else. I am not saying that it is an answer, but it complicates the matter somewhat.

Mr. Cassidy: I think it is an issue. The question of rights of public employees in general has had a great deal of attention. Party positions have been made on it by the three parties. In addition to the research done by David, my office has done a great deal of work. I am sure it has also been the case with other Ottawa area members.

The question of the military and the RCMP has not presented itself as an issue. Perhaps the thing to do is to get this one right with the hope that either the next government or a private member will take it up and take

Il me semble qu'il faut tenir compte des différences lorsqu'il s'agit de membres qui sont assujettis à un système de discipline militaire, comme c'est le cas pour la GRC et les Forces canadiennes. Il existe des différences relativement à la loyauté et à la convenance des activités politiques. Je ne veux pas dire non plus qu'à mon avis ils ne devraient avoir droit à aucune activité politique, mais je ne suis pas certain qu'il soit aussi facile de traiter de cette question que pour les fonctionnaires.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Pensez-vous qu'il vaudra la peine de faire venir des témoins de ces milieux pour qu'ils nous fassent connaître leur point de vue?

M. Daubney: C'est au Comité d'en décider. Je pense que cela pourrait être intéressant. Il serait en effet bon de connaître comment d'autres autorités traitent de cette question particulière. Cela pourrait peut-être faire partie des travaux effectués par le personnel chargé de la recherche.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Il est question, à l'article 2, de la présence aux réunions politiques. Par réunion entend-on également congrès, comme les congrès d'investiture ou bien les congrès provinciaux ou encore régionaux? Est-ce inclus dans la définition de réunion politique?

M. Daubney: Oui. C'est en effet la définition que j'en donne.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Il faudrait peut-être le préciser dans le projet de loi.

M. Cassidy: Un cadre supérieur pourrait-il assister à un congrès?

M. Daubney: Il pourrait assister à une réunion politique. Je crois que cela inclut un congrès. Qu'il y assiste en tant que délégué, cela est une autre question.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Cela n'est pas précisé dans le texte, et je crois qu'il faudrait se pencher là-dessus.

Le président: Monsieur Cassidy, j'aurais une question technique à poser. En dehors du bien-fondé de l'inclusion du personnel de la GRC et des Forces canadiennes, si l'on devait apporter un tel changement, il s'ensuivrait des amendements à la Loi sur la Défense nationale et au texte de loi de la GRC. Je ne dis pas que c'est une réponse au problème, mais cela complique les choses quelque peu.

M. Cassidy: En effet. La question des droits des employés du secteur public en général a attiré énormément d'attention. Les trois partis ont bien fait connaître leur position là-dessus. En dehors de la recherche effectuée par David, mon bureau a entrepris énormément de travaux. Je suis certain que tel est également le cas des autres membres de la région d'Ottawa.

La question des militaires et de la GRC n'a pas constitué un problème en soi. Peut-être faudrait-il s'y attaquer convenablement et espérer que le prochain gouvernement ou un simple député entamera les

[Texte]

the next step. It seems to me that it is a little different. I do not want to deprive people in those categories, but I do not know the issues. If 250,000 who want out of the present restrictions are covered by this at present, that is where the shoe is biting now.

I accept the need to have a less severe penalty clause. I ran into drafting problems when I put my bill together in terms of the right to return to a job and how long a leave of absence might go. As is the practice at Carleton University—as Bill Tupper knows and I experienced—I concluded it should probably be a right to return for a period of one full parliamentary term or thereabouts, five or six years, but not an indefinite type of return.

The argument made in the academic sector is that if you get re-elected after a full term, you are committing yourself to politics and the employer should not be obliged to keep a position open. I think it deserves to be looked at.

David, as you know, I do not like the three-tier system and prefer a two-tier system. I think we should look at it because I think there is a sense among several members here that perhaps something broader than you have might be appropriate. I think there are some real defects in terms of giving the Public Service Commission the right to designate what political rights should be given to category B. My reason for saying that is specifically because the commission has been, in the past, unsympathetic to the whole question of political rights.

There is no indication, even from the most recent appointment, that they are going to change. Mr. Lacombe, who has just retired as a commissioner, was personally very sympathetic, but once he put his hat on as a commissioner, he suddenly went the other way and became very legalistic. Therefore, if there is going to be a designation, it seems to me the designation may just simply be done by a committee of the House. If the House can have a final word anyway, let a committee of the House do it, relying fairly heavily on the research.

There is a specific weakness we need to examine. It is that under the proposal the Public Service Commission will make recommendations with respect to category B, and will then bring them forward. The chances are they will be somewhat restrictive; that is, they will not say yes, everybody in this category B should have full political rights. They will come up with a partial recommendation.

[Traduction]

démarches suivantes. À mon avis, il semble y avoir une légère différence. Je ne veux pas priver de leurs droits les personnes qui font partie de ces catégories, mais je ne connais pas les aspects du problème. Si 250,000 personnes actuellement assujetties à ce texte désirent être exclues des présentes restrictions, c'est là que se trouve le problème.

Je reconnais la nécessité d'avoir un article comportant des sanctions moins sévères. J'ai éprouvé certaines difficultés de rédaction lorsque j'ai abordé la question du droit de retourner à un emploi et de la durée d'un congé autorisé. D'après la méthode en vigueur à l'Université Carleton, que Bill Tupper connaît bien, comme moi d'ailleurs, j'en ai conclu qu'il devrait probablement y avoir le droit de retourner à un emploi pendant la durée d'un mandat parlementaire, cinq ou six ans, mais pas pendant une durée indéfinie.

Le prétexte avancé dans le milieu universitaire est que si vous êtes réélu après un mandat complet, vous vous engagez envers la politique, auquel cas l'employeur ne devrait pas être obligé de garder un poste vacant. Je crois qu'il vaut la peine de se pencher là-dessus.

David, vous n'êtes pas sans savoir que je n'aime pas le système des trois catégories et que je lui préfère un système n'en comportant que deux. Je crois que nous devrions étudier cet aspect, car j'ai l'impression que plusieurs députés sont d'avis qu'il serait peut-être plus approprié d'avoir quelque chose de plus élargi que ce que vous avez. Je crois que le fait de donner à la Commission de la Fonction publique le droit de préciser les droits politiques qui devraient être accordés aux employés de la catégorie B, comporte certains points négatifs. Je dis ceci particulièrement parce que la Commission a, par le passé, été peu favorable à la question des droits politiques.

Rien n'indique d'autre part qu'elle va changer d'opinion, même après les plus récentes nominations. M. Lacombe, qui vient de mettre un terme à ses fonctions de commissaire, y était personnellement très favorable; toutefois, dès qu'il agissait en tant que commissaire, il adoptait soudainement une position complètement opposée. Par conséquent, s'il doit y avoir détermination d'un période, il me semble qu'elle pourrait être simplement confiée à un comité de la Chambre. Si la Chambre doit de toute manière avoir le dernier mot, qu'un comité de la Chambre s'occupe de la détermination, en s'appuyant sur des recherches.

• 1635

Il y a un point faible sur lequel il nous faudra nous pencher. Le projet de loi prévoit que la Commission de la Fonction publique présentera des recommandations concernant les employés de la catégorie B. Il est fort probable qu'elles seront restrictives; je veux dire que la Commission ne dira probablement pas: oui, tous les employés de la catégorie B devraient avoir les pleins droits politiques. La Commission présentera des recommandations partielles.

[Text]

The House will face a "Hobson's choice", because if it accepts the recommendation then makes separate restrictions it considers to be too severe. . . On the other hand, if it rejects the recommendation, then the proposed regulation has no force or effect, and since there is no requirement the commission have another go at it, the consequence, as I can read the bill, is that those category B employees, rather than getting the partial and inadequate rights the House believes the commission is recommending, will wind up in the same position as the category A employees. I think this needs to be looked at as well.

I think though there is another way of handling this we might seriously consider. That is to have a two-and-a-half-tier system, in which you would have a category A, or your present category C, which would be everything except A, but then refer to a category of excluded employee and give the commission the. . . Say the excluded employee is someone defined by the commission or found to be by the commission in a managerial, professional or—for some other reason—sensitive position. Such finding will only be confirmed when it is confirmed by the House. In other words, rather than having category B employees limited until they maybe have their freedoms improved, you get a position where if the commission goes too far in trying to limit those rights, the House will turn the commission down. Therefore, those people will essentially be included unless they are excluded.

That also gets us around the bargaining unit employees, because we start from the principle all bargaining unit employees are covered by political rights. But then we leave an appropriate means by which it may be possible to argue with. For people in the senior level of the economist or statistician grade, for example, maybe in a policy-making position, it is perhaps not appropriate they should have the clause 3 rights you have here. That is a very long statement rather than a question. Perhaps David would like to comment on those points.

Mr. Daubney: I think they are all well taken. As I said at the outset, I hope we can improve what I recognize as an imperfect draft bill. I do not have any philosophical hang-up with proceeding somewhat along the lines you are suggesting. I would certainly be open to further discussion and elaboration of some of the suggestions you are making.

I do recognize, as I think I said today, and also certainly in my speech in the House on second reading, that the mechanism we have set up here is a cumbersome and time-consuming one. If we can agree on achieving the same objective in a less cumbersome way, we are certainly very much in favour of that, as long as we can balance those two fundamental principles we are trying to protect.

[Translation]

La Chambre n'aura pas vraiment le choix, puisque si elle accepte les recommandations de la Commission, elle acceptera des restrictions qui lui paraissent trop strictes. . . Par ailleurs, si elle rejette la recommandation, les règlements proposés n'auront alors aucun effet, et comme rien n'oblige la Commission à représenter un nouveau projet, cela voudrait dire, si j'ai bien compris, que ces employés de la catégorie B plutôt que d'obtenir ces droits que la Commission recommande et que la Chambre juge insuffisants, se retrouveraient dans la même position que les employés de la catégorie A. Il va falloir se pencher sur ce problème.

Mais il me semble qu'il y a une autre façon d'aborder le problème, qui vaut la peine d'être sérieusement considérée. On pourrait avoir un système à deux paliers et demi, avec une catégorie A, ou l'actuelle catégorie C, laquelle comprendrait tous les employés sauf ceux de la catégorie A, et avoir ensuite une catégorie d'employés exclus sur lesquels la Commission. . . Un employé exclus serait un employé qui selon la définition de la Commission serait dans la catégorie administrative, professionnelle ou qui, de par ses fonctions, occuperait un poste délicat. La recommandation de la Commission devrait ensuite être entérinée par la Chambre. Autrement dit, plutôt que de limiter les droits des employés de la catégorie B en attendant que la Commission ne décide de les élargir, la Chambre pourrait refuser les recommandations de la Commission si elle estime que celle-ci est trop restrictive. Par conséquent, ces employés seraient inclus, à moins d'être spécifiquement exclus.

Cela permet également de contourner le problème des employés d'une unité de négociations, puisque l'on part du principe que tous ces employés-là ont des droits politiques, mais en se gardant la possibilité de défendre une position différente. Pour ceux qui occupent des postes supérieurs dans la catégorie économie ou statistique, par exemple, et qui participent à l'élaboration des politiques, il ne serait peut-être pas opportun de leur accorder les droits prévus à l'article 3. Mon intervention est davantage une longue déclaration qu'une question. David, vous avez peut-être des observations sur les points que j'ai soulevés.

M. Daubney: Vous avez raison. Comme je l'ai dit au départ, j'espère que nous pourrions améliorer ce projet de loi, dont je reconnais qu'il n'est pas parfait. Je n'ai aucune objection d'ordre philosophique à procéder de la façon que vous avez suggérée. Je suis certainement prêt à en discuter plus en profondeur.

Comme je crois l'avoir déjà dit aujourd'hui, et comme je l'ai dit aussi dans ma déclaration à la Chambre des communes lors de la deuxième lecture du projet de loi, je reconnais que le mécanisme prévu ici est lent et compliqué. Si nous pouvons d'un commun accord trouver une façon plus simple d'atteindre le même objectif, j'en serais certainement très heureux, à condition que nous respections ces deux principes fondamentaux que nous voulons protéger.

[Texte]

Mr. Cassidy: In the prohibitions, in clause 4, as it is proposed, you suggest there should be no such statement by any employee that directly conflicts with the duties of the position the employee occupies. I think we need to give some thought to this. It is the question of whether you criticize Chevrolets if you work for GM. I think the word "duties" may be a little bit too narrow. One's duty may be to drive a truck for the Department of the Environment. That does not affect such questions as the policies of the Department of the Environment or of the section of the department for which you work.

• 1640

Let us say you work in a national park. Should you be able to work for a national park, appear at a public meeting or at a political meeting, and say the operation of this national park is very badly done, it is not respecting the environment, this, that and the other thing? Maybe there is some different language that is clearer.

Mr. Daubney: Yes, I mentioned that in my opening remarks.

Mr. Cassidy: I am sorry I missed that.

Mr. Daubney: If you look at the French version, I think it may be closer to what you are trying to discuss.

Mr. Cassidy: Yes, that is a better wording. The penalties clause will also give us some guidance in terms of the seriousness of these. The other thing is that in the prohibition it is made clear that if you are going to engage in political activity, you do not do it during working hours.

In my bill there was also the contrary kind of thing, which said that no public employee can be compelled as a condition of his work to engage in political activity. That is for the employee. Probably this does not apply in Ottawa very much, but possibly it does in a unit of a federal government department located in a remote part of the country, where somebody might be pushed by a supervisor to engage in some political activity.

Just as we say people should not be prevented from engaging in political activity, they should not also be in a position where they could be forced to be involved. Would you be open to that kind of a clause?

Mr. Daubney: Certainly I think there is some evidence that is a real apprehended concern. I would not have thought it would be, but I think any modification of that nature would be appropriate if there is a real risk that sort of activity might occur. Perhaps we could get some evidence on that.

Mr. Tupper: Mr. Daubney, I had the privilege of speaking to this bill when it was before the House for debate and I will not reiterate those thoughts. Relative to your clause 10, Mr. Daubney, what advice did you get to

[Traduction]

M. Cassidy: Dans l'article 4, qui porte sur les interdictions, vous suggérez qu'un employé ne soit pas autorisé à faire des déclarations publiques qui entrent directement en conflit avec les fonctions qu'il occupe. Je pense qu'il vaut la peine de réfléchir à ce point. Cela revient à se demander si les employés de GM ont le droit de critiquer les Chevrolets. Il me semble que le mot «fonctions» a peut-être un sens trop limité. Si quelqu'un conduit un camion pour le ministère de l'Environnement, il n'influence en aucune manière les politiques du ministère de l'Environnement ou de la direction du ministère pour laquelle il travaille.

Prenons le cas de quelqu'un qui travaillerait dans un parc national. Cette personne devrait-elle avoir le droit de déclarer dans une réunion publique ou politique, que le parc où elle travaille est mal administré, que l'environnement n'y est pas protégé, et ainsi de suite? Peut-être pourrait-on trouver une façon plus claire de le dire.

M. Daubney: Oui, j'en ai parlé dans ma déclaration liminaire.

M. Cassidy: Je suis désolé, je n'y étais pas.

M. Daubney: J'ai l'impression que la version française se rapproche davantage de nos intentions.

M. Cassidy: Oui, c'est mieux dit. Nous pourrions également nous fonder en partie sur l'article prévoyant les sanctions, pour déterminer la gravité des infractions. En outre, l'article sur les interdictions dit très clairement qu'il est interdit de mener ces activités politiques pendant les heures de travail.

Dans mon projet de loi, j'avais également prévu la situation contraire; il était dit qu'aucun fonctionnaire ne serait être obligé de s'engager dans des activités politiques pour obtenir ou garder son poste. C'était pour la protection de l'employé. Cela n'a peut-être pas tellement d'importance à Ottawa, mais cela pourrait être important dans des régions éloignées, où l'on pourrait très bien envisager qu'un employé se sente forcé par son supérieur à s'engager dans des activités politiques.

De la même façon que nous estimons que personne ne devrait être empêché de s'engager dans des activités politiques, il ne faudrait pas non plus que le contraire soit possible. Seriez-vous prêt à considérer un article dans ce sens?

M. Daubney: Il semblerait que ce soit effectivement un problème potentiel. Je ne l'aurais pas cru, mais je pense que si c'est effectivement le cas, il serait bon de prévoir des amendements dans ce sens. Peut-être que nous pourrions chercher des témoignages sur ce sujet.

M. Tupper: Monsieur Daubney, j'ai eu l'occasion d'exprimer mon point de vue sur le projet de loi au cours du débat à la Chambre, et je ne répéterai pas ici ce que j'ai déjà dit. En ce qui concerne l'article 10, monsieur

[Text]

suggest that a seven-month period was adequate for the Public Service Commission to undertake this activity?

Mr. Daubney: We did make some inquiries. It is a somewhat arbitrary and a bit of a guess, and I must confess it was partly arrived at by looking at a calendar and guessing when the next election might be at the time we were drafting this piece of legislation. However, I think seven months should be adequate time for that kind of activity.

I think the question that was brought to my attention by our research officer last night, which might be more properly asked, is whether the next stage is enough time; that is, the one month we give the drafters to draft the regulations. As you know, colleagues, it does take a while to get legislation and regulations drafted.

I would hope that the global time of eight months, including the two stages, would be adequate. It could be we could shorten the first and extend the second, but I do not think that seven months would be inadequate. It is a lot of work, I recognize, for the commission to do but I think it can be done. I think we should ask that question of the commissioners when they appear as witnesses, as hopefully they will.

Mr. Tupper: Mr. Daubney, in your opening comments you indicated that 176 public servants had sought party candidacy. Over what period was that?

Mr. Daubney: It is over a period of about 20 years. This information was supplied by the research staff.

The Chairman: From 1965 to 1985, I thought you said, Mr. Daubney.

Mr. Daubney: So it is roughly a 20-year period.

• 1645

Mr. Tupper: In that same 20-year period under section 32, to what extent has the penalty of dismissal been applied? We quite frequently referred to, and you yourself apologized for, absence of penalty in the bill.

Mr. Daubney: As far as we could ascertain, it never has been. This is a matter we will have to double-check on, Mr. Chairman. As far as I know nobody has ever been disciplined. Of course, that is because of the way the section reads; the complainant can only be someone who has been a candidate for office. A member of the general public cannot bring a complaint under that subsection. Just as a practical matter it is not being used. Those of us who have been involved in political campaigns know that we have all benefited from having public servants work for us and we do not want to be in the position of pointing fingers where fingers could be pointed back at us.

[Translation]

Daubney, comment êtes-vous arrivé à la période de sept mois pour la tenue d'audiences publiques par la Commission de la Fonction Publique?

M. Daubney: Nous nous sommes informés. La décision a quelque chose d'arbitraire et elle a été décidée un peu au hasard. Je dois avouer que nous avons, entre autres, pris un calendrier et nous avons essayé de voir combien de temps pourrait séparer ce projet de loi des prochaines élections. Cependant, il me semble que sept mois soient un délai suffisant.

La question qui me paraît la plus importante est celle que m'a posée notre directeur de recherches hier soir, à savoir si nous avons prévu suffisamment de temps pour l'étape suivante; je veux parler du délai d'un mois pour la rédaction des règlements. Comme vous le savez, la rédaction des lois et des règlements est un exercice de longue haleine.

J'espère que le délai total prévu de huit mois pour les deux étapes suffira. Nous pourrions peut-être enlever à la première étape pour prolonger la seconde, mais sept mois ne me paraissent pas insuffisants. Je sais que cela représente beaucoup de travail, mais c'est faisable. Je pense que nous devrions poser la question aux représentants de la Fonction Publique lorsqu'ils comparaitront, je l'espère.

M. Tupper: Monsieur Daubney, dans votre déclaration aujourd'hui, vous nous avez dit que 176 fonctionnaires s'étaient portés candidats pour un parti politique. Sur combien d'années?

M. Daubney: Sur une période d'une vingtaine d'années. C'est ce que m'on dit les chercheurs.

Le président: Je crois que vous avez dit entre 1965 et 1985, monsieur Daubney.

M. Daubney: Cela fait donc à peu près une vingtaine d'années.

M. Tupper: Pendant cette période de 20 ans, combien ont été sanctionnés d'un renvoi aux termes de l'article 32? Il a souvent été question, et vous-même vous en êtes excusé, de l'absence de toute sanction dans votre projet de loi.

M. Daubney: Pour autant que je sache, la sanction de renvoi n'a jamais été appliquée. Monsieur le président, il va falloir revérifier cette information. A ma connaissance, personne n'a jamais fait l'objet d'une sanction disciplinaire. Bien entendu, cela tient au libellé de l'article en question; seul un candidat à des élections peut porter plainte. Un simple citoyen ne peut pas porter plainte aux termes de ce paragraphe. Il n'est donc pas utilisé. Tous ceux qui ont participé à des campagnes électorales ont eu l'occasion d'apprécier la contribution de fonctionnaires, et personne ne veut porter des accusations que l'on pourrait facilement porter contre lui.

[Texte]

Mr. Tupper: You made reference to 176 being granted candidacy. Do you know how many might have been denied?

Mr. Daubney: No, 176 was the total number of applications. Some 80% of those were granted.

Mr. Tupper: So 20% were rejected.

Mr. Daubney: Yes. Being the only public servant elected in the last election, I can tell you about an anecdote of my own. I think that of 20-odd public servants who sought nominations, six were successful in obtaining them. I was the only one who was successful on election day.

Mr. Tupper: Mr. Chairman, I am wondering if we could ask Mr. Daubney to comment on a point our colleague from Ottawa Centre raised regarding the proposal for a period of leave longer than the writ period. In other words, what is your reaction if a former public servant successfully became a candidate and then at some point might want to return to the Public Service? I have considerable sympathy for this concept. Have you given any thought to including or excluding it?

Mr. Daubney: I have not given a lot of thought to it. I think I would like to be sympathetic as well, but I do have some lingering concerns about whether or not a person such as myself, who has been a Member of Parliament and who was to return to my former position at the Department of Justice, could really meet the test. The test I had to meet when I sought leave to run for office was whether or not my position and my ability to perform my duties would be impaired because I had been declared a successful candidate for office and sat as a Member of Parliament for one parliamentary term.

It seems to me that were I to return to the Department of Justice, it would be uncomfortable for me to advise or to give legal opinions to members of another party or even to my own party. My advice might be considered suspect or tinged with a partisan bias. I am not convinced that as a general statement one could agree.

Clearly there is less difficulty for category C employees who are doing the kinds of clerical functions that most of the people included in that category would be doing. I think it is problematic and it is a matter we have to give some thought to.

Mr. Cassidy: David, you are saying that you are not too sure about the clause in here—

Mr. Daubney: No, my clause provides for return only if the person is defeated. It does not—

Mr. Cassidy: Does that mean they do not present themselves again?

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): No, they go back to work.

Mr. Daubney: No, they go back to their position if they are defeated in the election for which they have been nominated.

Mr. Cassidy: Are you uneasy about that clause?

[Traduction]

M. Tupper: Vous avez dit que 176 fonctionnaires avaient obtenu le droit de se porter candidat. Savez-vous combien de demandes ont été refusées?

M. Daubney: Non, il y a eu 176 demandes au total, et 80 p. 100 environ ont été acceptées.

M. Tupper: Il y a donc eu 20 p. 100 de refus.

M. Daubney: Oui. Comme je suis le seul fonctionnaire à avoir été élu aux dernières élections, je peux vous raconter une anecdote personnelle. Je crois que sur la vingtaine de fonctionnaires qui se sont portés candidats à la nomination, six l'ont obtenue. J'ai été le seul élu.

M. Tupper: Monsieur le président, pourrions-nous demander à M. Daubney ce qu'il pense des commentaires du député de Ottawa-Centre concernant l'accord d'un congé sans solde d'une durée supérieure à la période du bref d'élections. Autrement dit, que diriez-vous à un ancien fonctionnaire qui aurait été élu et qui par la suite voudrait revenir à la Fonction publique? J'y serais assez favorable personnellement. Avez-vous pensé à cette question?

M. Daubney: Je n'y ai pas longuement réfléchi. J'aimerais pouvoir exprimer un avis favorable, mais je me demande si une personne se trouvant dans une situation comme la mienne, qui a été député et qui retournerait à son ancien poste au ministère de la Justice, pourrait véritablement répondre aux critères d'emploi. Lorsque j'ai demandé un congé sans solde pour me présenter aux élections, la question était de savoir si après avoir été élu au Parlement et y avoir siégé pendant une législature, je serais en mesure de remplir mes fonctions comme avant.

Il me semble que si je revenais au ministère de la Justice, il me serait difficile de conseiller ou de donner des avis juridiques à des députés d'un autre parti ou même de mon propre parti. Mes conseils pourraient être jugés suspects ou partisans. Je ne suis pas convaincu que cela vaille pour tout le monde.

Il y aurait évidemment moins de difficultés pour les employés de la catégorie C, qui pour la plupart font du travail de bureau: C'est une question qui demande réflexion.

M. Cassidy: David, voulez-vous dire que vous n'êtes pas certain de l'article. . .

M. Daubney: Non, l'article prévoit la réintégration dans ses fonctions d'un candidat qui serait battu. Il ne. . .

M. Cassidy: Cela veut-il dire que le candidat ne se représentera pas?

M. Turner (Ottawa—Carleton): Non, il retourne à son poste.

M. Daubney: Non, si le candidat n'est pas élu aux élections pour lesquelles il avait été nommé, il retourne à son poste.

M. Cassidy: Cela vous fait-il problème?

[Text]

Mr. Daubney: No, I am not uneasy about that. I am uneasy about your extending that to after they are successful. Is that not what you are saying? I thought your recommendation was—

Mr. Cassidy: I beg your pardon. I think I may have misunderstood. There is certainly need for clarification. I read it as saying that if you are elected, you resign. If having been elected you are subsequently defeated, then you have the right to get your position back. That was my understanding. You are just confining this to the fact that if you stand and lose, then you can go back to your old job.

• 1650

Mr. Daubney: That was my intention, though the wording may not be clear.

Mr. Cassidy: In that case, I would ask that we consider the possibility that we do some drafting along the lines of what happens in universities, where people who teach have the right to keep access to an equivalent position for one term. But re-election is something else. When I got re-elected, I got this lovely letter from Carleton congratulating me on my re-election, but saying they would not take me back again.

Mr. Daubney: The wording may not be entirely clear.

The Chairman: I think that gets very complex in terms of employment rights and so on.

Mr. Cassidy: It is difficult to draft, but it can be done. There is ambiguity in what is here now and we will need to fix that up.

Mr. Gauthier: I will add my congratulations to this group of friends of yours who are trying to help you get this legislation through. I want to follow up on a couple of points that have come to my attention over the years. One of them is the difficulty of dealing with a category C employee who could be seen as proper territory for political organizations to get active in. I am not thinking about the large urban centre; I am talking about the small areas where public servants are identified as customs officers, immigration officers, and so forth, who exercise every day their discretion, their objectivity, and sometimes their authority.

In the Public Service we designate certain positions as essential to the security and the safety and the health of Canadians. I am wondering how you would see the possibility of a public servant choosing to declare himself as one who would not participate in the political process. Do you think that it would be possible for us to offer that choice to all public servants? All those in categories B or C would be given an opportunity to declare themselves as persons who would not participate in the political process. Have you given any thought to that?

Mr. Daubney: No, I have not, but my initial reaction would be negative. I do not think we should put public servants or prospective public servants in that position. There might be a sense of intimidation; they might feel

[Translation]

M. Daubney: Non. Ce qui fait problème, c'est la réintégration de ceux qui ont été élus. N'est-ce pas ce que vous voulez dire? Il me semblait que vous recommandiez. . .

M. Cassidy: Je crois qu'il y a un malentendu. Il faut que nous clarifions nos positions. J'avais compris que si le candidat était élu, il se démettait de ses fonctions. Si aux prochaines élections il était battu, il aurait le droit de reprendre son poste. C'est ainsi que je l'avais compris. Mais vous limitez le droit au candidat battu la première fois.

M. Daubney: C'était mon intention, mais ce n'est peut-être pas très clair.

M. Cassidy: Dans ce cas, je me demande si nous pourrions envisager un article qui prévoirait les mêmes droits que pour les professeurs universitaires, qui peuvent revenir dans un poste équivalent après un mandat. C'est autre chose s'ils sont réélus. Lorsque j'ai été réélu, j'ai reçu une charmante lettre de félicitations de l'université Carleton, où l'on m'informait que je ne pourrais pas être réintégré dans mes fonctions.

M. Daubney: Le libellé n'est peut-être pas très clair.

Le président: Cela se complique énormément car les droits concernant l'emploi entrent en jeu.

M. Cassidy: Ce n'est pas facile à rédiger, mais c'est faisable. Le libellé actuel est ambigu, et il va falloir le préciser.

M. Gauthier: Je voudrais moi aussi féliciter vos amis qui vous aident dans ce projet. Je voudrais signaler à votre attention certaines choses dont j'ai pu me rendre compte au cours des années. Il y a notamment la difficulté que présentent les employés de la catégorie C qui pourraient intéresser les organisations politiques. Le problème ne se poserait sans doute pas dans les grandes villes, mais bien plutôt dans les petites localités où les fonctionnaires sont douaniers, agents d'immigration, ou occupent d'autres fonctions et où chaque jour ils exercent leur discrétion, leur objectivité et parfois leur autorité.

Certains postes dans la Fonction publique sont désignés essentiels à la sécurité et à la santé des Canadiens. Je me demandais si vous aviez envisagé la possibilité pour un fonctionnaire de déclarer publiquement qu'il ne participerait à aucune activité politique. Pensez-vous que l'on pourrait donner ce choix à tous les fonctionnaires. Tous les employés des catégories B et C pourraient s'ils le désirent déclarer publiquement qu'ils n'ont aucune intention de participer au processus politique. Avez-vous songé à cette possibilité?

M. Daubney: Non, mais ma première réaction est négative. Je ne pense pas qu'il soit bon de placer les fonctionnaires ou éventuels fonctionnaires dans cette position. Cela pourrait être perçu comme une

[Texte]

they have to decline. They might think that if they choose to be involved in politics, there might be suspicions raised and it might affect their careers. We have to do everything we can to rid the bureaucracy of those kinds of suspicions and notions. So my *prima facie* reaction to that is not one of being favourable to it. We do not ask in the private sector that employees are given those kinds of choices when they sign on, and I do not think people in the public sector should be either.

• 1655

Mr. Gauthier: You see no difficulties, then, in any political party actually promoting and actively engaging in the process of getting public servants to join a political party, knowing they are in that C or B category and therefore open to active participation. Do you see any difficulty with that? You see, I do. I do really think there are public servants who, by choice, would like to be seen, to be perceived and to continue with this choice of not participating in the political process and making a public statement. Indeed I know quite a few in my riding.

Mr. Daubney: I think there is nothing to stop them.

Mr. Gauthier: They can do that in my riding. But in a small community—I am thinking of border towns or airports where immigration officers may be quite eligible to participate by our laws here. . .

I am just throwing that out as an idea. I am going to be asking some of our witnesses what they think about the idea, because it has been put to me as a possibility of solving the old problem of being seen and being non-partisan and apolitical.

Mr. Daubney: I agree, as a former public servant, that there are definite advantages to being freed from the duty to participate or the obligation to participate.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): I am saying that I am neutral, period. There is nothing to prevent any of them from doing that, even in a little town.

The Chairman: You mean you do not have to bake cookies.

Mr. Gauthier: I agree nothing would prevent them from doing that. But doing it may help, except that if Barry Turner happens to be their MP and if he goes around and shakes their hand every day and gives them the odd little assistance in housing—or whatever Barry Turner does in that riding—they may feel obligated to Barry Turner come election time. They just may not want to be seen, because they are possibly the custom officer at the border and Barry Turner's family comes through there. If he stops a little more often than usual, or if he gets a little nit-picky about it, they may think they will complain to Barry because you are not being nice to them.

I am just saying that perceptions being the game we are talking about. . . I think public servants—

[Traduction]

intimidation. Ils pourraient se sentir obligés de faire cette déclaration. Ils pourraient penser que s'ils optaient pour la participation aux activités politiques, ils pourraient éveiller les soupçons et leur carrière pourrait en souffrir. Nous devons faire tout notre possible pour nous débarrasser de cette attitude soupçonneuse au sein de la Fonction publique. Ma première réaction n'est donc pas favorable. Les employés du secteur privé n'ont pas à se prononcer, je ne vois pas pourquoi les employés du secteur public devraient le faire.

M. Gauthier: Vous ne pensez donc pas qu'il pourrait y avoir des problèmes si un parti politique essayait de recruter des fonctionnaires, sachant qu'ils appartiennent à la catégorie B ou C, et qu'ils sont donc libres de participer à des activités politiques. Vous ne pensez pas que cela puisse créer des problèmes? Moi, si. Je pense vraiment que certains fonctionnaires préféreraient garder leur neutralité et le faire savoir par une déclaration publique. J'en connais quelques-uns dans ma circonscription.

M. Daubney: Rien ne les en empêche.

M. Gauthier: Rien ne les en empêche dans ma circonscription, mais dans une petite localité—je songe aux villes frontalières, aux aéroports où les agents d'immigration pourraient très bien être autorisés à participer. . .

C'est simplement une idée que j'avance. J'ai l'intention de poser la question à certains des témoins que nous entendrons, car on me l'a présentée comme une solution possible pour préserver l'image non partisane et apolitique.

M. Daubney: En tant qu'ancien fonctionnaire, j'en conviens. Il y a certains avantages à ne pas être tenu de participer au processus politique.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Je me déclare neutre, un point c'est tout. Rien ne les en empêche, même dans une petite ville.

Le président: Vous voulez dire que vous n'êtes pas obligé de faire des gâteaux.

M. Gauthier: J'en conviens, rien ne les en empêche. Mais cela pourrait être utile, sauf si leur député est Barry Turner et que chaque jour il va leur serrer la main, leur prête assistance pour trouver un logement—ou je ne sais ce que fait Barry Turner dans sa circonscription—they se sentiront peut-être obligés de lui rendre la pareille au moment des élections. Un douanier à un poste frontière où la famille de Barry Turner passerait souvent, pourrait craindre, s'il les arrête trop souvent, ou s'il se montre trop pointilleux, que l'on se plaigne à Barry.

Puisqu'il s'agit ici de perception. . . Je pense que les fonctionnaires. . .

[Text]

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): You are getting paranoid.

Mr. Gauthier: —should be given that choice. If we are going to free them, they should also be given, by choice, the opportunity to designate themselves as being not interested.

The Chairman: I have to pick up on what you said, because we do not want to exclude the possibility that public servants may not want political rights.

Mr. Gauthier: That is right.

The Chairman: As public servants, they may want to be placed in the category of not participating in the political life.

Mr. Gauthier: I am being the devil's advocate here in a certain sense, because I just finished a meeting with several public servants. I just told them what I was going to be doing here in coming to this meeting. They unanimously told me to tell you they are not interested. So I am just making that message, as the good public servant that I am. Of the 281,000 public servants out there, some are not very hot at all on this issue.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): You are right. It is not an issue.

Mr. Daubney: Mr. Chairman, if I can just respond to that.

The Chairman: I want you to respond. You are the witness.

Mr. Daubney: Yes, I know. I will quote myself in an article I did a couple of years ago in *The Ottawa Citizen* in the summer of 1986. It was in response to the Public Service Commission. Remember they did a poll, when Gallant was chairman, as to how many public servants actually would take advantage of this. The poll—and I am quoting from the words of the commission's release—indicated that:

* 1700

Only 30.8% of public servants admit that they would participate more in politics if the regulations were changed.

The Chairman: It is probably 100% more than the present society.

Mr. Daubney: Why say "only 30%" when that is significantly higher than the participation rate for the population as a whole? No one has suggested that because only 5% to 10% of the Canadian population exercises the right to political participation that right should be removed.

Mr. Gauthier: I am a bit concerned with clause 10, which I have read several times. I do not agree that the Public Service Commission is the authority or vehicle that should be used for the "policing and regulation-making body".

[Translation]

M. Turner (Ottawa—Carleton): C'est de la paranoïa.

M. Gauthier: ... devraient avoir le choix. Si nous leur donnons des droits, nous devrions aussi leur donner la possibilité de se déclarer neutres.

Le président: Je dois tenir compte de vos observations, car nous ne pouvons exclure la possibilité que les fonctionnaires ne veulent pas avoir de droits politiques.

M. Gauthier: C'est exact.

Le président: En tant que fonctionnaires, ils préféreraient peut-être être exclus de toute participation à la vie politique.

M. Gauthier: Je me fais l'avocat du diable dans un certain sens, parce que je viens de rencontrer des fonctionnaires. Je viens de leur dire ce que j'allais venir faire ici aujourd'hui. Ils m'ont tous demandé de vous faire savoir qu'ils ne sont pas intéressés. En bon serviteur public que je suis, je transmets le message. Parmi les 281,000 fonctionnaires en poste, il en est qui ne sont pas du tout enthousiasmés.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Vous avez raison. La question ne se pose pas.

M. Daubney: Monsieur le président, j'aimerais dire quelque chose à ce propos.

Le président: C'est vous le témoin.

M. Daubney: Oui, je sais. Je vais vous citer un article que j'ai rédigé pendant l'été de 1986 pour *The Ottawa Citizen*. Je répondais à une enquête faite par la Commission de la Fonction publique, lorsque M. Gallant en était le président, sur le nombre de fonctionnaires que cela intéressait vraiment. L'enquête—et je cite le communiqué de presse de la Commission—révélaient que:

30,8 p. 100 seulement des fonctionnaires avouent qu'ils participeraient davantage à des activités politiques si les règlements étaient modifiés.

Le président: C'est probablement déjà une augmentation de 100 p. 100.

M. Daubney: Pourquoi dire «30 p. 100 seulement» puisque c'est déjà considérablement plus élevé que le taux de participation de la population générale? Personne ne prétend que puisque 5 à 10 p. 100 à peine des Canadiens exercent leurs droits de participation politique, il faudrait le leur enlever.

M. Gauthier: L'article 10, que j'ai relu plusieurs fois, m'inquiète un peu. Je ne suis pas d'accord pour donner à la Commission de la Fonction publique l'autorité en matière de surveillance et de réglementation.

[Texte]

I am of the strong opinion that Treasury Board's obligation here should be paramount. It is the employer and should bear the brunt. If we so decide, it will have to put penalties on those who disobey the law. The Public Service Commission is an agent of Parliament and has enough faults when they come as a witness, as I will show you. Some of the fair ladies in my riding in Lower Town would be shy to hang around with the Public Service Commission with what they do with the Treasury Board sometimes.

I really do not think the Public Service Commission is the proper body to do that kind of work. Your comments may help me understand why you chose the Public Service Commission rather than the Treasury Board, which is indeed the boss.

Mr. Daubney: I chose it partly because of the very words you use, Mr. Gauthier. It is an agent of Parliament and acts as our agent in holding these hearings. They are qualified to deal with classification issues and have a body—

Mr. Gauthier: They do not deal with classification.

Mr. Daubney: —of public servants that is familiar with those matters to support them in that. There is no readily available commission within the Treasury Board to actually hold hearings and, as an agent of Parliament, to do this work on our behalf for our approval as a committee of the House of Commons.

It just seemed to be the natural body to do it. Although I certainly take your point that Treasury Board is the employer, we are not talking about the employer doing this but about Parliament doing it. Neither the time required for this kind of detailed work nor the talents and expertise exists around this or other parliamentary committee tables.

The Chairman: The clerk advises me that a representative of the Public Service Commission is willing to appear before the committee on this bill. We could perhaps raise your concerns then.

Mr. Gauthier: I am aware of that, Mr. Chairman. I wanted to suggest a few names to balance things because I know the views of the Public Service Commission at this time. I knew it last year and ten years ago, and it has not changed. That is why I suggest Mr. Edwards, who may have a different viewpoint. He was a former president of the alliance and, in my view, has a better understanding of some of these political participation issues than some of the commissioners I have had the pleasure to meet over the years.

The Chairman: Mr. Hawkes, did you have a comment? There are two points to consider at the end before we adjourn the meeting.

[Traduction]

Je suis fermement convaincu que cela relève de la compétence du Conseil du Trésor. C'est lui qui est l'employeur et qui doit en porter la responsabilité. Si nous décidons de prévoir des sanctions, c'est au Conseil du Trésor qu'il appartiendra de les imposer à ceux qui auront commis des infractions. La Commission de la Fonction publique est un agent du Parlement et comme je vous le démontrerai lorsqu'elle comparaitra, elle a déjà bien assez de défauts. Mêmes certaines belles demoiselles de ma circonscription de la basse ville hésiteraient à se montrer avec la Fonction publique, compte-tenu de la façon dont celle-ci traite parfois le Conseil du Trésor.

Je ne pense vraiment pas qu'il soit opportun de confier cette responsabilité à la Commission de la Fonction publique. Mais vous pouvez peut-être m'expliquer pourquoi vous avez choisi la Commission de la Fonction publique plutôt que le Conseil du Trésor qui est en fait le patron.

M. Daubney: J'ai choisi la Commission notamment en raison même de ce que vous avez dit, monsieur Gauthier, c'est-à-dire qu'elle est un agent du Parlement et qu'elle agirait à ce titre en tenant des audiences publiques. La Commission a compétence en matière de classification et elle a...

M. Gauthier: Elle ne s'occupe pas de classification.

M. Daubney: Des fonctionnaires qui sont au courant de ces questions. Il n'y a pas au Conseil du Trésor un groupe qui soit aisément en mesure de tenir ces audiences et, à titre d'agent du Parlement, d'accomplir ces tâches au nom du Comité de la Chambre des communes qui donnera sa décision.

La Commission semble être l'organisme le mieux placé pour le faire. Vous avez certainement raison de dire que le Conseil du Trésor est l'employeur, mais il n'est pas question de confier ce rôle à l'employeur, mais bien au Parlement. Aucun des comités parlementaires n'aurait le temps ni la compétence nécessaire pour ce genre de travail.

Le président: Le greffier m'apprend qu'un représentant de la Commission de la Fonction publique pourra comparaître devant notre comité. Nous pourrions peut-être lui présenter le problème.

M. Gauthier: J'étais au courant, monsieur le président. Je voudrais suggérer quelques témoins que nous pourrions inviter pour équilibrer les choses car je sais bien quel est le point de vue de la Commission de la Fonction publique. Je le connaissais l'an dernier, et il y a dix ans, et il n'a pas changé. C'est pourquoi je suggère que nous invitions M. Edwards, qui a peut-être un point de vue différent. C'est un ancien président de l'Alliance et à mon avis, il a une meilleure idée de ces questions que certains des commissaires dont j'ai eu le plaisir de faire la connaissance au cours des ans.

Le président: Monsieur Hawkes, aviez-vous quelque chose à ajouter? Nous avons deux questions à régler à la fin, avant de lever la séance.

[Text]

Mr. Hawkes: There are three things I would like to explore. As the committee member with the fewest civil servants in his riding, I can stand back from and look at the problem. You have to have a beginning philosophical point to draft a piece of legislation. The D'Avignon and Britain have the idea of categories, and we have already talked about two categories, two and a half and three.

• 1705

It is not difficult for me to see exceptions to the notion of a category. For example, I think any Minister of the Crown who had a chauffeur who worked actively for a different political party would be very nervous about the phone calls coming into the limousine and the discussions that might take place in the limousine. It breaks down the notion of categories instantly.

In the drafting of the bill, I wonder if you gave any consideration to an idea such as the one I am going to describe. I have no pre-conceived notion that it is a good idea, but it seems to me that when we were doing the Constitution, there were big arguments about whether you should provide people with rights or assume they have all the rights and have the denial of process. For example, there are limitations on the rights of government to interfere with all the rights individuals have. It is the way to build a Constitution.

In looking at what is before us, there is an assertion of rights. It is how the bill begins. I wonder if you would come to a different place if you said that this is the process and these are the conditions under which rights can be restricted. The only problem I see with the assertion of rights is that things not on the list do not exist then. If we make the assumption that all civil servants have all political rights, but we are trying to draft a bill that provides ways of restricting them, my mind takes me to the actual job description, which comes back to the choice for the individual.

If you take the chauffeur's job for the Minister, there is a restriction on some political rights going with the job. You can take another chauffeur's job and there is no necessity to restrict political life. I wonder if that was considered in the drafting and, if not, do you have a reaction to it in a general way? I think it is something I would like people to think about.

Mr. Daubney: I first began to talk about this issue about two weeks after the election of the President of the Treasury Board and continued to do so regularly for a number of years. One of the things we were considering was classifying every job in the Public Service on the basis of a certain amount of political freedom. Assigned to your particular job would be a number indicating the degree of legal freedom attached to that particular job.

[Translation]

M. Hawkes: Il y a trois questions sur lesquelles je voudrais me pencher. Comme c'est moi ici qui ai le moins de fonctionnaires dans ma circonscription, je peux me permettre de prendre un peu de recul. Pour rédiger un projet de loi, il faut à la base avoir un principe philosophique. Les D'Avignon et Britain ont présenté l'idée des catégories, et nous avons déjà envisagé la possibilité d'avoir deux catégories, deux et demie ou trois.

Je n'ai pas de mal à concevoir des exceptions. Par exemple, je pense qu'un ministre de la Couronne ayant un chauffeur qui travaille de façon active pour un parti politique différent, aurait peur de recevoir des communications téléphoniques dans sa limousine et d'y avoir des discussions. Cela fait immédiatement voler en éclats la notion de catégorie.

Je me demande si dans le projet de loi tel qu'il est rédigé vous avez pris en considération des points identiques à celui que je vais décrire. Sans pour autant avoir une idée préconçue là-dessus, il me semble que lorsque nous avons travaillé sur la Constitution, nombreuses ont été les discussions quant à l'opportunité d'accorder aux gens des droits ou de partir du principe qu'ils ont déjà tous les droits mais qu'ils sont néanmoins limités. Par exemple, il existe des limites aux pouvoirs du gouvernement de faire obstruction à tous les droits que possèdent les particuliers. C'est la façon dont il faut s'y prendre pour rédiger une constitution.

Pour en revenir au texte devant nous, on suppose au départ que ces personnes ont des droits. Je me demande si vous en arriveriez à une autre conclusion si vous disiez que ce sont là les conditions en vertu desquelles certains droits peuvent être limités. Dans la situation actuelle, ce problème vient du fait, selon moi, que ce qui ne figure pas sur la liste n'existe pas. Si nous supposons que tous les fonctionnaires ont des droits politiques, mais que nous essayons de rédiger un projet de loi qui comprend certaines restrictions à l'égard de ces droits, je suis directement amené à la description de fonctions.

Si vous prenez l'exemple du chauffeur que j'ai cité un peu plus tôt, il existe dans ce cas des limites à certains droits politiques qui vont avec l'emploi. Vous pouvez prendre un autre emploi de chauffeur pour lequel il ne sera pas nécessaire de limiter les droits politiques. Je me demande si l'on a tenu compte dans la rédaction et, si tel n'est pas le cas, pouvez-vous nous dire quelle est votre réaction? J'aimerais que l'on se penche là-dessus.

M. Daubney: J'ai commencé à parler de cette question environ deux semaines après l'élection du président du Conseil du Trésor, et ai continué à le faire régulièrement pendant plusieurs années. Nous avons, entre autres, envisagé de classifier tous les emplois de la Fonction publique, en fonction d'une certaine liberté politique. C'est ainsi que votre emploi sera accompagné d'un chiffre indiquant le degré de liberté politique auquel vous auriez droit.

[Texte]

It seems to me that it is the kind of result your approach would have to lead to. It is a major administrative undertaking. I think it is worth doing, but at this point in this Parliament's history, it is too late to contemplate it in terms of having some law in place prior to an election. It seems to have been rejected by the government anyway.

Mr. Hawkes: The complexity across the system gives it a problem.

Mr. Daubney: It is a major job, but I think the approach makes a lot of sense on a logical basis.

Mr. Hawkes: In terms of the Constitution and Charter arguments, Parliament has the power to restrict a right if it has reasonable grounds for doing so. If you are consistent with that, you might have a drafted possibility where you lay out what might be reasonable in terms of the restriction.

Mr. Daubney: You are getting at the concerns expressed in my remarks, the five areas of conduct.

Mr. Hawkes: Yes. I lay it on the table as something I will be thinking about, but I have two more thoughts in that connection. I think one of the restrictions might apply generally. There should be no active partisan activity in the workplace or during working hours for anybody. That is a restriction on a right that protects part of what we are trying to protect, the public perception of non-partisanship.

• 1710

Mr. Daubney: That is in the bill now.

Mr. Hawkes: I was also attracted to the notion of trying to put in something to protect people from pressure to participate. Maybe this is the flip side of opting out. I think we should be very careful to say that no one has the right to put pressure on people to participate. That really should be in there.

Mr. Daubney: I agree.

Mr. Gauthier: Do you agree with the opting out?

Mr. Daubney: No, I agree with the pressure. If members think that is a real risk, we should protect public servants from it.

The Chairman: The legislation deals with an employment side as between employees. It governs employer-employee relations and relations between employees. Presumably you do not need to tell the management of Imperial Oil not to put pressure on their employees to participate—

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): What is the pressure?

[Traduction]

Il me semble que c'est là le genre de résultat sur lequel votre méthode devrait déboucher. Il s'agit d'une importante tâche administrative, mais je crois qu'il vaut la peine de l'entreprendre. Toutefois, il est trop tard pour faire adopter certaines lois avant des élections. Il me semble que cela a été rejeté par le gouvernement.

M. Hawkes: La complexité du système pose un autre problème.

M. Daubney: Il s'agit d'une tâche importante, mais je crois que la méthode est logique et sensée.

M. Hawkes: En ce qui a trait à la Constitution et à la Charte, le Parlement a les pouvoirs de limiter un droit s'il a des motifs raisonnables de le faire. Si vous respectez ce principe, vous pouvez alors prévoir certaines restrictions considérées comme étant raisonnables.

M. Daubney: Vous touchez là aux préoccupations que j'ai abordées sur les cinq secteurs dont j'ai parlé.

M. Hawkes: Effectivement. Je vais y réfléchir; j'ai toutefois deux autres points à exprimer à ce sujet. L'une des restrictions pourrait, selon moi, être appliquée de façon générale. Il ne devrait y avoir aucune activité partisane de façon active sur les lieux de travail ou bien durant les heures de travail. Il s'agit là d'une restriction à un droit qui protège une partie de ce que nous essayons de protéger, soit la persécution par la population de la non-partisanerie.

M. Daubney: Ceci figure dans le projet de loi.

M. Hawkes: J'ai également été attiré par l'idée d'inclure quelque chose pour protéger les gens contre les pressions dont ils seraient la cible afin de les obliger à participer à certaines activités. Peut-être s'agit-il du revers du désistement. Je crois que nous devrions prendre la peine de dire que personne n'a le droit d'obliger quelqu'un à prendre part à des activités. Il faudrait l'indiquer expressément.

M. Daubney: Je suis d'accord.

M. Gauthier: Êtes-vous d'accord avec le désistement?

M. Daubney: Non, je suis d'accord avec les pressions. Si les membres pensent qu'il s'agit d'un risque réel, nous devrions alors protéger les fonctionnaires.

Le président: Le texte de loi traite de l'emploi et des relations entre employés. Il régit les relations entre l'employeur et ses employés ainsi que celles entre les employés. En principe, vous n'avez pas besoin de dire à la direction de la compagnie Imperial Oil de ne pas exercer de pressions sur ses employés pour qu'ils prennent part...

M. Turner (Ottawa—Carleton): De quelles pressions s'agit-il?

[Text]

The Chairman: —in politics.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): How do you prove it?

The Chairman: We have two matters to deal with before adjournment. One is future meetings of the committee, in particular, which witnesses we require. The other is the fact that the counsel is preparing a briefing book of relevant information, particularly the relevant provisions of the Public Service Employment Act, the relevant chapter of the D'Avignon report, and a summary of other jurisdictions, particularly the legislation in the province. Hopefully, that will soon be available.

The Clerk of the Committee: I hope we will have it before the break, but translation may make that tough.

The Chairman: There may be some difficulties, but I hope you will get it to us as quickly as possible.

Mr. Cassidy: Mr. Chairman, in conjunction with the court case I have been involved in, we have prepared, in my office, a substantial file of information on this issue. Perhaps the research staff would like to have a copy of it by tomorrow. They could extract the relevant portions. I think that could help save time.

In addition, if they want to pursue this a bit further, there was a very substantial factum agreed upon between the Government of Canada and the lawyers representing me and the two Liberals involved in the court case—the two public servants who were connected with the Liberal party. That factum contains a mine of information on this subject. If broader information were required, it was very carefully researched and it was agreed with a somewhat reluctant Department of Justice, which, as David knows, never takes things for granted.

The Chairman: I am sure the counsel will pick up on that, Mr. Cassidy.

We will get a briefing book that will better prepare us for dealing with issues related to the bill. Beyond that, the concern is to have witnesses appear before the committee. Last meeting the committee was presented with a list of potential witnesses furnished by Mr. Hawkes. I think some names were added to it.

An hon. member: Yes.

The Chairman: I think we have to decide when next shall we meet again, as Shakespeare said, and which witness we want to appear before us.

The clerk and the counsel have had some difficulty in putting an agenda of potential witnesses or a work plan together. The suggestion I am receiving is that, notwithstanding the deadline we originally faced, we will

[Translation]

Le président: . . . à des activités politiques.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Comment le prouvez-vous?

Le président: Avant d'ajourner la séance, nous devons aborder deux questions. L'une touche les prochaines réunions du Comité, et en particulier les témoins que nous devons entendre. L'autre est le fait que l'avocat prépare un recueil de donnée pertinentes, particulièrement les dispositions correspondantes de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, le chapitre approprié du rapport D'Avignon et un résumé d'autres juridictions, particulièrement la législation provinciale. Nous espérons avoir tout ceci d'ici peu.

Le greffier du Comité: J'espère que nous l'aurons avant la pause; toutefois, cela risque d'être difficile étant donné qu'il faudra faire traduire ces documents.

Le président: Peut-être y aura-t-il certaines difficultés, mais j'espère néanmoins que vous nous les ferez parvenir dès que possible.

M. Cassidy: Monsieur le président, nous avons préparé, à mon bureau, conjointement avec l'affaire devant les tribunaux à laquelle j'ai participé, à un dossier détaillé sur cette question. Le personnel chargé de la recherche aimerait peut-être en recevoir un exemplaire d'ici demain.

Il pourrait en tirer les parties pertinentes. Je crois que cela nous ferait gagner du temps. S'il veut approfondir la question, il pourra se procurer un exposé des faits très détaillé qui a fait l'objet d'un accord entre le gouvernement du Canada et les avocats me représentant et les deux Libéraux concernés pour le litige, soit les deux fonctionnaires qui étaient liés au Parti libéral. Cet exposé des faits contient une mine de renseignements sur ce sujet. Si les documentalistes avaient besoin de données plus détaillées, ils pourraient consulter ce document qui a fait l'objet d'une entente de la part d'un ministère de la Justice plutôt réticent, et qui, comme le sait si bien David, ne prend rien pour argent comptant.

Le président: Je suis sûr que l'avocat va se pencher là-dessus, monsieur Cassidy.

Nous recevrons un exposé qui nous préparera mieux aux discussions que nous aurons sur toutes les questions touchant le projet de loi. En dehors de cela, nous nous préoccupons d'avoir des témoins devant le Comité. Au cours de la dernière réunion, le Comité a reçu une liste des témoins éventuels préparée par M. Hawkes. Je crois que quelques noms y ont été ajoutés.

Une voix: C'est exact.

Le président: Je crois qu'il va falloir fixer la date de la prochaine réunion et choisir les témoins que nous voulons entendre.

Le greffier et l'avocat ont déjà rencontré certaines difficultés dans la préparation d'un ordre du jour des témoins éventuels et d'un calendrier de travail. On me fait savoir qu'étant donné le délai qui nous est imposé,

[Texte]

have difficulty accomplishing everything before the Easter break, beyond establishing a work plan for the future.

* 1715

Mr. Cassidy: Can I make a suggestion? Why do we not meet once more in about a week's time and establish a work plan and then just call it quits until afterward, unless we decide we want to hear from the commission, or unless there is one particular witness who indicates that he is going to out of the country in April?

The Chairman: I agree, except that the one particular witness would be like the Public Service Commission. But I think that might be premature.

Mr. Cassidy: They are going to be around. The other thing is that I find the list of witnesses a little bit long. The first page is fine. I think Jim Breithaupt is still the chairman of the Ontario Law Reform Commission, a former Liberal MPP. I cannot remember who the other two people were, but there is a good deal of expertise there, which I think will be useful to the committee.

On the first page, titled "Political Rights of Public Employees", we should be very selective unless some of those individuals indicate that they are interested. They should be told that we are doing it, and if they wish to submit, that is fine. I think they should also be asked not to contest the principle of the bill, but to comment on the particulars. Mr. Gallant is a well-known adversary, and I am a bit fed up with listening to him prance around on this subject. I would like to see him use his undeniable talents to be helpful in terms of possibly catching things in the bill that might need change. That is what we are looking at.

Mr. Kernaghan also has some very well-formed agreements on this, which are ill-founded in my opinion. If he were to come, it should be to make a contribution in terms of ways of improving this bill, not to just lob shells at it.

Mr. Gauthier: If we are going to discuss witnesses, and if Mr. Cassidy goes on, we could go on until 6 p.m. I have comments to make on them, too. I did not think we were going to do that today.

The Chairman: If we are pointing in that direction, I am going to take charge and thank our colleague, Mr. Daubney, and his colleague for appearing before us. Now you can resume your role as an ordinary member of this committee, and we will not have to cater to you. You are free to join in the discussion.

I mentioned the briefing book, which will be forthcoming. Witnesses will be dealt with in the next meeting. The Public Service Alliance of Canada, the Professional Institute of the Public Service Commission, and the Economists, Sociologists and Statisticians Association have indicated their desire to appear before the committee.

[Traduction]

nous aurons des difficultés à faire tout ce que nous devons faire avant le congé de Pâques.

M. Cassidy: Puis-je faire une suggestion? Pourquoi ne pas nous rencontrer une fois de plus dans une semaine environ afin de préparer un calendrier de travail; nous pourrions différer le reste, à moins de vouloir entendre la Commission ou qu'un témoin ait indiqué qu'il ne sera pas au pays en avril.

Le président: Je suis d'accord, sauf toutefois si le témoin était, par exemple, la Commission de la Fonction publique. Mais je crois que ce serait un peu prématuré.

M. Cassidy: Ils seront au pays. D'autre part, je trouve que la liste des témoins est un peu longue. La première page convient parfaitement. Je crois que Jim Breithaupt est toujours le président de la Commission de réforme du droit de l'Ontario; c'est un ancien député provincial libéral. Je ne me souviens plus des deux autres personnes, mais je crois qu'il y a des gens ayant beaucoup d'expérience et ce sera très utile au Comité.

A propos de la première page, intitulée «Droits politiques des employés du secteur privé», nous devrions être très sélectifs, à moins que certaines de ces personnes fassent savoir qu'elles sont intéressées. Il faudrait leur dire que nous allons procéder aux audiences et que si elles désirent présenter des observations, elles peuvent le faire. Je crois d'autre part qu'il faudrait leur dire de ne pas s'attaquer au principe du projet de loi, mais de faire des observations sur des points particuliers. M. Gallant est un adversaire bien connu et j'en ai assez de l'entendre piaffer sur la question. J'aimerais qu'il fasse appel à ses talents incontestables pour nous aider à trouver certaines choses dans le projet de loi qui devraient être modifiées. Voilà ce que nous aimerions faire.

M. Kernaghan a des idées bien arrêtées sur cette question qui, selon moi, ne sont pas fondées. S'il devait venir devant nous, ce serait pour nous aider à améliorer ce projet de loi et non pas simplement pour lui tirer dessus.

M. Gauthier: Si nous discutons des témoins et que M. Cassidy prend ainsi la parole, nous pourrions être ici à 18 heures. J'ai moi aussi des observations à faire à leur sujet. Je ne pensais pas que nous allions en parler aujourd'hui.

Le président: Si la conversation prend cette tournure, je vais alors remercier M. Daubney et ses collègues de s'être présentés devant nous. Vous pouvez maintenant reprendre votre rôle de membre ordinaire de ce Comité, auquel cas vous pourrez alors prendre part à la discussion.

J'ai parlé un peu plus tôt du document qui nous sera envoyé. La question des témoins sera abordée lors de la prochaine réunion. L'Alliance de la Fonction publique du Canada, l'Institut professionnel de la Fonction publique du Canada et l'Association des économistes, sociologues et statisticiens ont fait savoir qu'ils tenaient à se présenter devant le Comité.

[Text]

Mr. Gauthier: The alliance indicated today in a letter that because of the election Mr. Bean will not be available. He indicated three or four dates on which he would be available. I wonder if we could work those in to accommodate Mr. Bean.

The Chairman: Do you want to adjourn the meeting and discuss informally who we want to call next as a witness?

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): Agreed.

The Chairman: We will adjourn on the understanding that we are going to meet next week and our researchers will by then have done our work plan.

[Translation]

M. Gauthier: L'Alliance a fait savoir aujourd'hui dans une lettre qu'en raison de l'élection, M. Bean ne sera pas libre. Il a indiqué trois ou quatre dates auxquelles il serait libre. Je me demande si on pourrait prendre la demande de M. Bean en considération.

Le président: Voulez-vous ajourner la séance et discuter en petit comité des personnes que nous désirons convoquer ensuite comme témoins?

M. Turner (Ottawa—Carleton): D'accord.

Le président: Nous allons lever la séance étant bien entendu que nous nous réunirons la semaine prochaine et que nos documentalistes auront, d'ici là, préparé notre plan de travail.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESS

From the House of Commons:

David Daubney, M.P.

TÉMOIN

De la Chambre des communes:

David Daubney, député.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 2

Tuesday, April 12, 1988

Chairman: Howard Crosby

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 2

Le mardi 12 avril 1988

Président: Howard Crosby

*Minutes of Proceedings and Evidence of the
Legislative Committee on*

BILL C-273

**An Act respecting political
rights of public employees**

*Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif
sur le*

PROJET DE LOI C-273

**Loi sur les droits politiques
des fonctionnaires**

RESPECTING:

Order of Reference

CONCERNANT:

Ordre de renvoi

WITNESS:

(See back cover)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)

Second Session of the Thirty-third Parliament,
1986-87-88

Deuxième session de la trente-troisième législature,
1986-1987-1988

LEGISLATIVE COMMITTEE ON BILL C-273

Chairman: Howard Crosby

Members

Michael Cassidy
David Daubney
Jean-Robert Gauthier
Jim Hawkes
Barry Moore
Bill Tupper
Barry Turner

(Quorum 4)

Elizabeth Kingston
Clerk of the Committee

COMITÉ LÉGISLATIF SUR LE PROJET DE LOI C-273

Président: Howard Crosby

Membres

Michael Cassidy
David Daubney
Jean-Robert Gauthier
Jim Hawkes
Barry Moore
Bill Tupper
Barry Turner

(Quorum 4)

Le greffier du Comité
Elizabeth Kingston

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, APRIL 12, 1988

(3)

[Text]

The Legislative Committee on Bill C-273, An Act respecting political rights of public employees, met at 11:12 o'clock a.m. this day in Room 208 of the West Block, the Chairman, Howard Crosby, presiding.

Members of the Committee present: Howard Crosby, Michael Cassidy, David Daubney, Jim Hawkes, Barry Moore, Barry Turner.

In attendance: From the Library of Parliament, Research Branch: William Bartlett and Gerry Schmitz, Research Officers.

Witness: From Brock University: Dr. Kenneth Kernaghan, President, Institute of Public Administration, Professor of Public Administration and Politics.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Tuesday, February 9, 1988, concerning Bill C-273, An Act respecting political rights of public employees. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, March 1, 1988, Issue No. 1*).

On motion of David Daubney, it was agreed,—That at the discretion of the Chairman, reasonable travelling and living expenses be paid to those witnesses invited to appear before the Committee, at a limit not exceeding two (2) witnesses per organization.

The witness made a statement and answered questions.

At 12:28 o'clock p.m., the Committee proceeded to sit *in camera*.

The Committee proceeded to the consideration of its future business.

At 12:34 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Elizabeth B. Kingston

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 12 AVRIL 1988

(3)

[Traduction]

Le Comité législatif sur le projet de loi C-273, Loi sur les droits politiques des fonctionnaires se réunit aujourd'hui à 11 h 12, dans la pièce 208 de l'Édifice de l'ouest, sous la présidence de Howard Crosby. (*président*).

Membres du Comité présents: Howard Crosby, Michael Cassidy, David Daubney, Jim Hawkes, Barry Moore, Barry Turner.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: William Bartlett et Gerry Schmitz, attachés de recherche.

Témoin: De l'université Brock: M. Kenneth Kernaghan, président. L'Institut d'administration publique, professeur d'administration publique et de politique.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du mardi 9 février 1988 relatif au projet de loi C-273, Loi sur les droits politiques des fonctionnaires. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du jeudi 1^{er} mars 1988, fascicule n° 1*).

Sur motion de David Daubney, il est convenu,—Que, à la discrétion du président, les témoins invités à comparaître devant le Comité soient remboursés de leurs frais de déplacement et de séjour, et que le remboursement se limite à deux (2) témoins par organisme.

Le témoin fait une déclaration et répond aux questions.

À 12 h 28, le Comité adopte le huis clos.

Le Comité entreprend de déterminer ses futurs travaux.

À 12 h 34, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

Elizabeth B. Kingston

EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

[Texte]

Tuesday, April 12, 1988

• 1113

The Chairman: Order. You will notice the second item on the agenda calls for a motion on the payment of travelling and living expenses to witnesses who are invited to appear before the committee. So moved by Mr. Daubney.

Motion agreed to.

The Chairman: That leads us to the third item, the introduction of a witness. Dr. Kenneth Kernaghan was invited to attend before the committee today to indicate his views on Bill C-273.

On behalf of the members, let me extend a welcome to you, Doctor, and indicate that we are pleased to hear your views.

Dr. Kenneth Kernaghan (President, Institute of Public Administration and Professor of Public Administration and Politics, Brock University): Thank you, Mr. Chairman; and thank you very much for inviting me.

I think I should begin by explaining my qualifications to speak on this particular subject. I have studied the issues of political rights and political neutrality for some 20 years now, and I have published a number of scholarly articles on the subject. I have also read many submissions on the issue presented in various places by Canada's public service unions and by members of the New Democratic Party, both of whom have been very active in trying to extend the political rights of public servants in the areas of both political partisanship and public comment. I have also studied the issue not simply in the Canadian context but in various countries around the world. Finally, I have been involved on two separate occasions as an expert witness before the Federal Court, dealing with cases involving the balancing of political rights and political neutrality under the Charter of Rights and Freedoms. I have brought with me an article I have published which is in large part a summary of the evidence I presented to the Federal Court concerning the balance of political rights and political neutrality.

I should say at this point that the Federal Court concluded in that particular case, or in one of the cases, that section 32 of the Public Service Employment Act is compatible with the Charter. So one cannot, I think, argue for changes to section 32 on the grounds that the courts have found its provisions to be in conflict with our constitutionally guaranteed rights and freedoms.

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

[Traduction]

Le mardi 12 avril 1988

Le président: Je déclare la séance ouverte. Au deuxième point à l'ordre du jour figure une motion portant remboursement des frais de déplacement et de séjour des témoins invités à comparaître devant le comité. Cette motion est présentée par M. Daubney.

La motion est adoptée.

Le président: Passons maintenant au troisième point à l'ordre du jour, la présentation de notre témoin. M. Kenneth Kernaghan a été invité à comparaître devant le comité aujourd'hui pour y présenter son point de vue sur le projet de loi C-273.

Au nom de tous les députés membres de ce comité, permettez-moi de vous souhaiter la bienvenue, monsieur Kernaghan, et de vous dire que vos observations seront écoulées avec grand plaisir.

M. Kenneth Kernaghan (président, Institut d'administration publique et professeur d'administration publique et de sciences politiques, Brock University): Merci, monsieur le président, et permettez-moi de vous remercier à mon tour de m'avoir invité.

Pourquoi est-ce que je me permets de venir vous présenter mon point de vue sur ce projet de loi? Je m'intéresse de près aux droits politiques et à la neutralité politique depuis quelque 20 ans et j'ai publié plusieurs articles de fond à ce sujet. J'ai également lu à ce propos de nombreux exposés présentés un peu partout par les syndicats de la fonction publique du Canada et par les députés néo-démocrates, deux groupes qui ont cherché activement à élargir les droits politiques des fonctionnaires leur accordant le droit de faire de la politique ou d'exprimer leurs points de vue ouvertement. Je me suis non seulement intéressé à la question au Canada mais également à l'étranger. Enfin, j'ai été appelé à témoigner à deux reprises, à titre d'expert, devant la Cour fédérale qui examinait des affaires mettant en jeu l'équilibre entre les droits politiques et la neutralité politique, actions intentées en vertu de la Charte des droits et libertés. J'ai apporté avec moi un article que j'ai publié et qui est un condensé du témoignage que j'ai présenté devant la Cour fédérale à propos de l'équilibre entre les droits politiques et la neutralité politique.

J'ajoute immédiatement qu'en l'occurrence, la Cour fédérale a statué que l'article 32 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique était conforme à la Charte des droits et libertés. Ainsi, on ne peut demander de modification à l'article 32 de cette loi en invoquant le fait que les tribunaux ont statué que ces dispositions étaient attentatoires à nos droits et libertés garantis par la Constitution.

[Texte]

[Traduction]

• 1115

This issue of political rights for public servants is a very large and complicated one. I will therefore simply concentrate on the most important, fundamental points in these introductory remarks.

My general position on the issue is that public servants should enjoy the fullest possible measure of political rights that is compatible with the preservation of the political neutrality of the Public Service. It seems to me that Bill C-273, at least in its present form, does not strike the best possible balance between these contending values of political rights and political neutrality.

Unfortunately many of the advocates of extending the rights of public servants to engage in partisan politics and in public criticism of government seem to be unaware of or do not care about the affects of these changes on the political neutrality and the efficiency of the Public Service. Moreover, many of these persons seem to be unaware of the close links between the constitutional convention of political neutrality and the constitutional conventions of ministerial responsibility and Public Service anonymity.

Mr. Cassidy: Mr. Chairman, I mentioned this to Professor Kernaghan beforehand, but I would not like to see the committee's time taken up too much with the suggestions that the principle of this bill is unacceptable. It has been debated in the House of Commons and has been accepted. Therefore I would hope that Professor Kernaghan's comments would deal more specifically with whether specific clauses of the bill should possibly be improved or changed in some way. I think the changes he recommends should basically be within the spirit of the principle of the bill as it has been accepted by the House of Commons.

I say this partly because Professor Kernaghan and I have, from time to time, appeared in fora together to discuss this issue. I know his views fairly intimately. I certainly hope he will comment to this bill and not as though he was dealing with the issue in the abstract as to whether or not such a bill should have been put forward and agreed in principle.

The Chairman: It is true the bill was approved in principle. That is what is evidenced by the second reading. I am at the disposal of the committee.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): I just want to add to what Mr. Cassidy said. I hope this will apply to all future witnesses who come before the committee—unions, Treasury Board officials, whoever. I hope they will focus on the bill itself, not on the principle.

The Chairman: I do not have the intimacy with your views that Mr. Cassidy does. However, I think the time would be most usefully spent if you would apply what

Il n'est pas facile de définir les droits politiques des fonctionnaires et je me bornerai donc à évoquer les points les plus importants et les plus fondamentaux.

Grosso modo, j'estime que les fonctionnaires devraient bénéficier du plus grand nombre de droits politiques possibles dans la mesure où la neutralité politique de la fonction publique est préservée. Il me semble que le projet de loi C-273, sous sa formulation actuelle du moins, n'établit pas le meilleur équilibre entre ces deux valeurs que sont les droits politiques et la neutralité politique.

Malheureusement, un grand nombre de ceux qui pensent que les fonctionnaires devraient pouvoir faire de la politique et critiquer publiquement l'action des pouvoirs publics semblent faire abstraction des effets que l'élargissement de ces droits aurait sur la neutralité politique et l'efficacité de la fonction publique. Ils font également abstraction des liens étroits qui existent entre la neutralité politique et la responsabilité ministérielle d'une part et l'anonymat de la fonction publique d'autre part.

M. Cassidy: Monsieur le président, je l'ai déjà dit à M. Kernaghan, mais je n'aimerais pas que l'on passe trop de temps à discuter du caractère inacceptable du principe de ce projet de loi. Ce principe a été débattu en Chambre et a été approuvé. Par conséquent, j'aurais préféré que les observations faites par M. Kernaghan portassent davantage sur les améliorations ou les changements à apporter à certains articles du projet de loi. Ses recommandations devraient s'inspirer de l'esprit de ce projet de loi puisqu'il a été accepté par la Chambre des communes.

J'interviens en partie parce que M. Kernaghan et moi-même avons, de temps à autre, discuté de cette question devant des tribunes publiques. Je connais bien son point de vue, je préférerais donc qu'il commente ce projet de loi concrètement et qu'il ne s'interroge pas abstraitement sur son bien-fondé.

Le président: Le principe de ce projet de loi a été approuvé lors de la deuxième lecture, c'est vrai. Je m'en remets donc au comité.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Je voudrais ajouter un mot aux observations faites par M. Cassidy. J'espère qu'elles s'appliqueront à tous les autres témoins qui comparaitront devant notre comité—syndicats, fonctionnaires du Conseil du Trésor, etc. J'espère que leurs observations seront axées sur le projet de loi lui-même, et non sur le principe qu'il établit.

Le président: Votre point de vue ne m'est pas aussi familier que M. Cassidy. Cependant, je crois qu'il serait préférable que vous discutiez des dispositions de ce projet

[Text]

you perceive to be the appropriate theories to the provisions of the bill. Then we could have a dialogue resulting from it, if that makes sense to you.

Dr. Kernaghan: Mr. Chairman, thank you very much. I appreciate Mr. Cassidy's point. I can assure you that everything I have to say will bear on the extent to which the bill should be implemented in its existing form.

I have frequently found a kind of instinctive knee-jerk reaction in favour of more political rights by people who perhaps do not understand the implications of some of these changes for the political system as a whole. The convention of political neutrality, I hasten to assure you, involves issues not only of political partisanship and public criticism, but also of political patronage, ministerial responsibility, Public Service anonymity, loyalty to the government, and security of tenure for public servants.

These various components of the notion of political neutrality are interconnected and interdependent in the sense that a significant change in one component can have an important effect on the others. For example, a significant increase in the political partisanship of public servants can lead to an increase in political patronage. This in turn can effect the security of tenure for public servants with a change of government.

Similarly, a significant increase in the number of public servants engaged in public criticism of government policies, programs, or personalities can lead to a decrease in Public Service anonymity and to a decline in the confidence of the public and of Ministers in the impartiality of the Public Service.

• 1120

The important point here—and I think this should be kept in mind in the final drafting of this legislation—is that departures from the convention of political neutrality are movements in the direction of greater politicization of the Public Service. When contemplating more political partisanship and more critical comment of government by public servants, I think it is essential to be mindful of other developments that are moving us in the direction of politicization.

It is generally acknowledged that the political neutrality of the Public Service is gradually declining as a result of changes not directly related to the issue of political rights. For example, public servants have become less anonymous in recent years as a result of media coverage of their activities and their identities and as a result of their appearances before parliamentary committees.

Public servants are more actively involved in the development and implementation of public policies, and patronage of various forms is still widespread in our political system.

[Translation]

de loi et que nous vous posions ensuite des questions, si vous n'y voyez pas d'inconvénient.

M. Kernaghan: Merci, monsieur le président. J'apprécie à sa juste valeur la remarque de M. Cassidy. Je puis vous assurer que toutes mes observations portent sur le projet de loi tel qu'il est formulé actuellement.

Il y en a beaucoup qui estiment, sans y avoir beaucoup réfléchi, que les fonctionnaires devraient bénéficier de droits politiques accrus et ce, sans qu'ils se soient interrogés sur les effets que ces modifications pourraient avoir sur le régime politique tout entier. La neutralité politique englobe non seulement, je vous l'assure, le sectarisme politique et la critique ouverte, mais également le favoritisme politique, la responsabilité ministérielle, l'anonymat de la fonction publique, la loyauté envers le gouvernement et la sécurité d'emploi des fonctionnaires.

Ces divers éléments de la neutralité politique sont liés entre eux, sont interdépendants car un glissement important d'un de ces éléments pourrait avoir des conséquences significatives sur les autres. Par exemple, un accroissement sensible de l'esprit de parti chez les fonctionnaires pourrait entraîner un favoritisme politique accru ce qui pourrait se répercuter sur la sécurité d'emploi des fonctionnaires si le pouvoir changeait de mains.

De même, toute augmentation sensible du nombre de fonctionnaires qui critiquent ouvertement les mesures ou programmes décidés par le gouvernement ou les personnalités politiques elles-mêmes peut entraîner une baisse de l'anonymat de la fonction publique et un recul de la confiance qu'auraient le public et les ministres en son impartialité.

Il faut noter—et je crois qu'il faudrait le garder à l'esprit lorsque la formulation définitive de ce projet de loi sera arrêtée—que plus l'on s'écarte de la neutralité politique, plus la fonction publique se politise. Si l'on envisage de permettre aux fonctionnaires de faire davantage de politique et de dire ouvertement ce qu'ils pensent, il faut savoir qu'on amorcerait alors un mouvement vers la politisation de la fonction publique.

Il est de notoriété publique que la neutralité politique de la fonction publique diminue peu à peu à mesure que des changements qui ne sont pas directement liés aux droits politiques sont apportés. Par exemple, ces dernières années, les fonctionnaires sont devenus moins anonymes à la suite des reportages effectués par les médias sur leurs activités et de leur comparution devant des commissions parlementaires.

Les fonctionnaires participent plus activement à l'élaboration et à la mise en oeuvre des mesures prises par le gouvernement et, sous diverses formes, le favoritisme est toujours répandu au sein de notre régime politique.

[Texte]

If several changes all move in the direction of politicization, they reinforce one another and we end up with much greater politicization than any of us would have envisaged. For example, an expansion of political partisanship and public comment by public servants may take place at the same time as Public Service anonymity is declining or as an increasing number of partisan appointments are made to senior Public Service posts.

So I think, in contemplating the expansion of political partisanship and public criticism by public servants and looking at these specific provisions of this bill, we need to keep in mind the impact of a decline in political neutrality on the conventions of ministerial responsibility and Public Service anonymity. In short, we are dealing with a change that can affect the fundamental and underlying principles of our parliamentary Cabinet form of government.

At first blush, if you have not heard these arguments before, you may think this scenario is somewhat exaggerated, but I want to assure you that my experience has been that the more one studies this subject, the more one is inclined to move cautiously with the expansion of political partisanship and critical comment by public servants.

This brings me to my second point: that if we decide to expand these activities for public servants, we should not rush the job. It seems to be important to have the best possible bill rather than the earliest possible bill. We should proceed with legislation, I think, only after very careful and detailed study of all the implications of the bill as it stands. Some of the questions that might be asked are these:

1. Will the expansion of political rights have more adverse effects outside the National Capital Region than within it?
2. Why is there no provision in the bill against coercion and exploitation of public servants by administrative or political superiors, which is a common inclusion in bills of this kind?
3. What are the implications for the merit system of the expansion of political rights?
4. Why does the bill say that its purpose is to grant political rights to public servants when in reality public servants already enjoy a wide range of political rights?
5. Why are so many public servants who exercise regulatory and other sensitive responsibilities omitted from category B, this intermediate category?
6. Why is category C so large compared to its British equivalent? According to my figures, 29% of the British

[Traduction]

Si les changements apportés politisent la fonction publique, ces changements se renforcent l'un l'autre entraînant ainsi une plus grande politisation qu'on ne l'avait prévu au départ. Par exemple, les fonctionnaires pourraient faire davantage de politique et dire ouvertement ce qu'ils pensent alors que la fonction publique perdrait de son anonymat ou alors qu'un nombre accru d'amis politiques sont nommés à des postes élevés dans la fonction publique.

Ainsi, en permettant aux fonctionnaires de faire davantage de politique et de critiquer ouvertement les mesures prises par le gouvernement et en examinant les dispositions du projet de loi qui s'y rapportent, je crois que nous devons garder à l'esprit l'effet qu'aurait un recul de la neutralité politique sur la responsabilité ministérielle et l'anonymat de la fonction publique. En résumé, ces changements pourraient modifier les principes qui sont à la base même de notre régime parlementaire.

À première vue, si vous n'avez pas encore entendu ces arguments, ce scénario vous semblera peut-être quelque peu exagéré, mais je veux vous assurer que plus on étudie le sujet, plus on est enclin à user de prudence lorsqu'on envisage d'élargir les droits politiques des fonctionnaires.

Ceci m'amène à mon deuxième point: si nous décidons d'élargir les droits politiques des fonctionnaires, nous ne devrions pas le faire à la hâte. Il est plus important d'adopter le meilleur projet de loi possible plutôt que de l'adopter dans les meilleurs délais. Nous ne devrions adopter un texte de loi qu'après en avoir bien étudié les conséquences. Voici quelques questions que je sou mets à votre réflexion:

1. L'élargissement des droits politiques des fonctionnaires aura-t-il davantage d'effets négatifs en dehors de la région de la capitale nationale qu'à l'intérieur de celle-ci?
2. Pourquoi le projet de loi ne prévoit-il aucune disposition interdisant toute contrainte ou exploitation des fonctionnaires exercée par leurs supérieurs administratifs ou politiques, disposition courante dans des projets de loi de ce genre?
3. Quelles conséquences l'élargissement des droits politiques des fonctionnaires auront-elles sur l'évaluation du mérite personnel de ces fonctionnaires?
4. Pourquoi le projet de loi établit-il qu'il a pour objet d'accorder des droits politiques aux fonctionnaires alors qu'en réalité ces derniers en ont déjà beaucoup?
5. Pourquoi un si grand nombre de fonctionnaires qui sont chargés de l'application des règlements et d'autres tâches tout aussi délicates ne relèvent-ils pas de la catégorie B, catégorie intermédiaire?
6. Pourquoi les fonctionnaires de la catégorie C sont-ils si nombreux par rapport à son équivalent britannique?

[Text]

employees fall within the C category, compared to 81% under this proposed bill.

In both Britain and the United States this issue has been the subject of major commissions of inquiry, but in Canada examinations of this issue, including the brief chapter in the D'Avignon report on which this particular bill is based, have been very superficial.

I think we also need to remember that once rights have been granted they are extremely difficult, if not impossible, to withdraw. So if a mistake is made by too great an extension of political activities and critical comment, this mistake can, I think, only be remedied with great difficulty.

Some of you may be aware that the concern about the politicization of the Public Service in Saskatchewan has prompted a study there of whether the political rights of public servants should be reduced because at present they are too permissive. So if political rights are going to be extended, it seems sensible to make a modest extension and then review the effects on a regular basis to see whether additional extensions should be made. Any statute on the subject of public comment should be based on a sophisticated analysis of the implications of encouraging public criticism or public praise of government by public servants.

• 1125

I was, for example, surprised by subclause 2.(e) and clause 4 of the bill which, taken together, permit all public servants to speak publicly on any matter that does not conflict with the position they occupy in the Public Service.

I think these clauses reflect a lack of concern about the adverse consequences of the expansion of critical comment for ministerial responsibility and for the effect and the appearance of Public Service impartiality and loyalty to government.

It seems to me highly probable also that whistle blowing by public servants, that is the exposure of alleged government wrong-doing, would become more prevalent as loyalty to the government of the day declined and critical comment by public servants increased. Clearly, any significant extension of the right to comment publicly on government policies and programs should be combined with rules, regulations, and guidelines of some sort on whistle blowing. It is notable that the British rules on public comment are much more restrictive and much clearer than those proposed in this bill.

My third point is that advocates of increased political partisanship and public comment tend to ignore the collective or cumulative impact of such an increase. They

[Translation]

D'après les chiffres recueillis, 29 p. 100 des fonctionnaires britanniques relèvent de la catégorie C par opposition à 81 p. 100 d'après ce projet de loi.

Cette question a entraîné la création de nombreuses commissions d'enquête tant en Grande-Bretagne qu'aux États-Unis, mais au Canada elle n'a été examinée que très superficiellement, même si j'y englobe le chapitre très court qui figurait dans le rapport D'Avignon et dont ce projet de loi s'est inspiré.

Il est bon également de savoir, je crois, qu'il est très difficile, voire impossible, de supprimer des droits qui ont déjà été accordés. Ainsi, si l'on constate qu'on a été trop laxiste, cette erreur ne pourra être inversée qu'avec les plus grandes difficultés.

Certains d'entre vous savent sans doute que l'inquiétude que pose la politisation de la fonction publique en Saskatchewan y a entraîné un examen de la question dans le but d'établir si les droits politiques des fonctionnaires doivent être réduits puisqu'ils sont jugés trop permissifs à l'heure actuelle. Ainsi, si certains droits politiques doivent être accordés aux fonctionnaires, il semblerait logique de les accorder petit à petit, d'en examiner les effets régulièrement, et d'en ajouter d'autres, le cas échéant. Toute loi sur les déclarations publiques faites par des fonctionnaires devrait être préparée, après une analyse approfondie des conséquences qu'entraînerait la liberté accordée aux fonctionnaires de critiquer ou de louer publiquement le gouvernement.

Par exemple, j'ai été très surpris par l'alinéa 2.e) et par l'article 4 du projet de loi qui, regroupés, permet à tous les fonctionnaires de dire publiquement ce qu'ils pensent de toute question qui n'entre pas en conflit avec les fonctions qu'ils occupent dans la fonction publique.

Je crois que ces dispositions ne tiennent pas compte des conséquences fâcheuses que pourrait avoir toute déclaration publique sur la responsabilité ministérielle et sur l'impartialité et la loyauté envers le gouvernement qui est l'apanage de la fonction publique.

Il me semble également hautement probable que les fonctionnaires seraient amenés à dénoncer davantage les malversations présumées du gouvernement si la loyauté envers le gouvernement diminuait et si les fonctionnaires le critiquaient de plus en plus. Je crois que tout élargissement important du droit des fonctionnaires de dire ouvertement ce qu'ils pensent des mesures et des programmes du gouvernement devrait être associé à l'établissement de règles, règlements et lignes directrices sur les dénonciations. Il convient de noter que les règles britanniques en la matière sont beaucoup plus restrictives et beaucoup plus claires que celles proposées par ce projet de loi.

Troisième point: il me semble que les tenants d'une plus grande activité politique et du droit de s'exprimer publiquement ont tendance à faire abstraction de l'effet

[Texte]

fail to consider the collective impact on the public's confidence in the impartiality and objectivity of the Public Service of having large numbers of even lower to middle level public servants engaged actively in high profile, partisan politics and in public criticism of government.

The involvement of an individual public servant or a small number of public servants in high profile, partisan politics or critical comment is no big deal, but the involvement of a large number of public servants in a broad range of such high profile political activities seems to me to be a big deal indeed.

A fourth point. The expansion of political partisanship and public comment can have adverse effects not only on political neutrality but also on the efficiency of government operations. Available survey data, for example, suggests that public servants have cause for concern about the effects of an expansion of political rights on their working environment and on their career prospects. A survey of 1,100 federal public servants a few years ago showed that 53% of them felt that permitting more political activities would result in more problems between employees and management; 46% believed that increased political participation would affect the career prospects of public servants.

A fifth and final point is that I think one should be very careful about transplanting a political rights regime from one country to another; for example, from Britain to Canada. It is essential to understand the unique political, social and constitutional environment within which a country's policies and practices have evolved before recommending their adoption or indeed their adaptation to other countries.

The ethos of political neutrality in the British public service, especially in regard to the avoidance of patronage, has historically been and is at present much stronger than in Canada. In addition, the British rules are not set out in statute but rather in regulations which provide considerable elaboration on the extent of political activity and critical comment which is acceptable.

Despite these considerations, the bill before us is considerably more permissive than the British system with respect to both political partisanship and public comment.

Moreover, it is risky to draw firm conclusions based on the reading of the formal rules in other countries about how these rules work in practice. The rules in many countries which appear to have a more liberal regime on political rights than Canada—for example, in Britain—actually contain generally worded caution clauses which in practice have a considerable chilling effect on the exercise of these rights.

The existing federal rules are more permissive than those of some countries, and indeed of some Canadian

[Traduction]

collectif ou cumulatif de cet accroissement. Ils escamotent l'impact collectif que cela aurait sur la confiance du public en l'impartialité et en l'objectivité de la fonction publique si un nombre important de fonctionnaires à des échelons plus ou moins élevés se mettaient à faire de la politique et à critiquer publiquement le gouvernement.

Que des fonctionnaires ou qu'un petit nombre de fonctionnaires fassent activement de la politique ou critique publiquement le gouvernement, cela a peu d'importance, mais qu'un nombre élevé de fonctionnaires un peu partout se mettent à faire activement de la politique, cela me semble au contraire très important.

Quatrième point. Autoriser les fonctionnaires à faire de la politique et à dire ouvertement ce qu'ils pensent peut avoir des conséquences négatives non seulement sur la neutralité politique, mais également sur la bonne marche des opérations gouvernementales. D'après les sondages effectués, les fonctionnaires s'inquiètent des effets que pourra avoir l'élargissement de leurs droits politiques sur leur milieu de travail et sur leurs perspectives de carrière. Il y a quelques années, sur 1,100 fonctionnaires fédéraux sondés, 53 p. 100 d'entre eux estimaient que le droit de faire de la politique entraînerait des problèmes accrus entre les employés et la direction et 46 p. 100 d'entre eux estimaient qu'une plus grande activité politique assombrirait les perspectives de carrière des fonctionnaires.

Cinquième et dernier point. Transplanter des droits politiques d'un pays à un autre, par exemple, de Grande-Bretagne au Canada, exige une certaine prudence. Il est essentiel de bien comprendre la situation politique, sociale et constitutionnelle unique d'un pays où ces mesures et pratiques ont lieu avant d'en recommander l'adoption ou de les adapter à d'autres pays.

La neutralité politique dans la fonction publique britannique, en particulier en ce qui a trait au favoritisme politique, y a été toujours beaucoup plus ancrée, et continue de l'être, qu'au Canada. De plus, les règles britanniques ne sont pas échassées dans une loi mais font l'objet de décrets d'application qui précisent dans le moindre détail l'étendue des activités politiques et des déclarations publiques autorisées.

En dépit de ces considérations, ce projet de loi est beaucoup plus permissif que le système britannique en ce qui a trait aux activités politiques et aux déclarations publiques.

De plus, on court un risque à vouloir tirer des conclusions définitives après avoir lu les règles officielles en vigueur dans d'autres pays sans savoir comment ces règles y sont appliquées concrètement. Dans de nombreux pays, ces règles qui semblent être beaucoup plus libérales qu'au Canada—par exemple, en Grande-Bretagne—renferment en fait des dispositions appelant à la prudence, qui en pratique découragent l'exercice de ces droits.

Les règles fédérales actuellement en vigueur sont plus permissives que celles de certains autres pays, et en fait de

[Text]

provinces, and more restrictive than the rules of other countries and other provinces. These existing rules, compared with those of other countries, are at roughly the mid-point of a continuum between completely unrestricted political activity and complete restriction on political activity.

• 1130

I conclude by urging you to pay careful attention to the effects of the changes proposed in the bill on the political neutrality and the efficiency of the Public Service. I quote from the *Statement of Principles* on the conduct of public employees, which was recently adopted by the Institute of Public Administration of Canada following lengthy consultation with public servants across the country. The principle on political rights states:

Public employees have a responsibility to avoid participation in partisan politics that is likely to impair the political neutrality of the Public Service or the perception of that neutrality.

A second principle states:

Public employees should not express their personal views on matters of political controversy or on government policy or administration when such comment is likely to impair public confidence in the objective and efficient performance of their duties.

Mr. Cassidy: The ruling in the Federal Court indicated that section 32 is not compatible with the Charter. The question on which the court ruled was that the conflict with the Charter of section 32, in the court's decision, was an acceptable exemption in a free and democratic society. There was not question at all in the case that there was a violation or a constraint on individual rights. It was just a question of whether it was acceptable under the saving clause in the Charter.

Professor Kernaghan, I would like to ask you, as a political scientist, what percentage of Canadians is actively involved in politics or political campaigning in any year.

Dr. Kernaghan: It depends on the kind of activity.

Mr. Cassidy: I do not mean voting, but in terms of working for, speaking on behalf of or being involved with a political party.

Dr. Kernaghan: The most recent figure I have seen is in the neighbourhood of 15% to 20% of public servants involved in what I would describe as high-profile partisan politics.

Mr. Cassidy: What percentage of Canadians in general?

Dr. Kernaghan: I meant Canadians in general.

Mr. Cassidy: Can you define active involvement?

[Translation]

certaines provinces canadiennes, et plus restrictives que les règles en vigueur dans d'autres pays et dans d'autres provinces. Par rapport aux autres pays, ces règles se trouvent à peu près mi-chemin entre une interdiction totale et une jouissance illimitée de toute activité politique.

Je conclus en vous incitant à examiner avec soin les répercussions des modifications proposées dans le projet de loi sur la neutralité politique et l'efficacité de la fonction publique. Je vous cite la déclaration de principe sur la conduite des fonctionnaires qui a été récemment adoptée par l'Institut d'administration publique du Canada après de longues consultations avec les fonctionnaires de tout le pays. Le principe sur les droits politiques est le suivant:

Les fonctionnaires doivent éviter de faire de la politique partisane qui aurait pour effet de compromettre la neutralité politique de la fonction publique ou l'apparence de cette neutralité.

Un deuxième principe prévoit ce qui suit:

Les fonctionnaires ne doivent pas exprimer d'opinion personnelle sur des sujets prêtant à la controverse politique ou sur les politiques ou l'administration du gouvernement lorsque ces opinions risquent d'ébranler la confiance du public en l'exécution objective et efficace de leurs fonctions.

M. Cassidy: La Cour fédérale a statué que l'article 32 était incompatible avec la Charte. Sauf que cette incompatibilité était à son avis une exemption acceptable dans une société libre et démocratique. Le fait demeure qu'elle a établi clairement qu'il n'y avait pas violation ou du moins limitation des droits individuels en l'espèce. Il s'agissait de voir si cette situation était acceptable en vertu de la clause dérogatoire de la Charte.

Je vous pose la question, monsieur Kernaghan. Selon vous, en tant que spécialiste des sciences politiques, quel pourcentage de Canadiens participent de façon active à la politique ou aux campagnes politiques au cours d'une année?

M. Kernaghan: Tout dépend de l'activité en question.

M. Cassidy: Je ne parle pas de voter, mais de travailler pour un parti politique, de parler au nom d'un parti politique ou d'être impliqué dans un parti politique.

M. Kernaghan: Selon les chiffres les plus récents que j'ai vus, de 15 à 20 p. 100 des fonctionnaires sont impliqués dans ce que j'appellerais de la politique partisane sur une grande échelle.

M. Cassidy: Quel en serait le pourcentage en général?

M. Kernaghan: C'est ce que je voulais dire.

M. Cassidy: Pouvez-vous définir ce que vous entendez par participation active?

[Texte]

Dr. Kernaghan: I think you have to make a distinction, as I have made previously, between high-profile partisan politics, for example, canvassing door to door or standing as a candidate, and lower-profile partisan political activities such as stuffing envelopes and the kind of activity that goes on behind closed doors. Some people consider even that kind of activity to be high profile, but I do not. In my discussions with colleagues who are experts on voting behaviour, the percentages they have given me are in the neighbourhood of 15% for Canadians who are active in this kind of activity.

Mr. Cassidy: Do you mean high-profile activity?

Dr. Kernaghan: It would depend on on how you define high-profile political activity.

Mr. Cassidy: I am asking you. What percentage do you say are involved in high-profile political activity, in canvassing and that kind of thing?

Dr. Kernaghan: There is no breakdown available in terms of the various kinds of political activity.

Mr. Cassidy: You are the expert witness and I am asking you for your opinion. What proportion of Canadians are involved in high-profile political activity?

Dr. Kernaghan: I have just answered that question, Mr. Cassidy. I told you that it depends on the definition of high-profile partisan politics which I have just given. I indicated to you that there is a range between high-profile and low-profile partisan politics which is a debatable area. In putting that question to other experts, the answer I get in terms of what they consider and what I have defined as high-profile partisan politics is something in the neighbourhood of 15%.

Mr. Cassidy: I find that extremely high and it does not square with my experience at all. For example, in terms of contributions to a political party, which is certainly one indication of political involvement, I believe that the three parties together had a total of something like 200,000 to 250,000 donors in the last year for which reports were given. That would be approximately 1% of the Canadian population.

• 1135

Let us take that 1%. If 1% of Canadians give to a political party, do you think the percentage of public servants of the Government of Canada, who might engage in that particular political activity, will be significantly different from that of the population at large?

Dr. Kernaghan: Again, one can only speculate on what would happen in that particular case. There have been suggestions that public servants are more likely to participate in partisan politics. But if one accepted your 1% argument and doubled that, it is not likely there would be more than 2%. My understanding is that the

[Traduction]

M. Kernaghan: Il convient de faire la distinction, comme je l'ai souligné plus tôt, entre la politique partisane à grande échelle, par exemple, la sollicitation, le porte à porte ou le fait de se présenter comme candidat, et la politique partisane à grande échelle comme le fait de préparer des enveloppes et de travailler derrière des portes closes. D'aucuns prétendent que même cette activité peut être considérée comme une activité à grande échelle, mais je ne suis pas de cet avis. Selon les entretiens que j'ai eus avec mes collègues experts en comportement électoral, le pourcentage des Canadiens qui participent à ce genre d'activité se situe autour de 15 p. 100.

M. Cassidy: Vous parlez d'activités à grande échelle?

M. Kernaghan: Tout dépend de la définition que vous donnez à activité politique à grande échelle.

M. Cassidy: C'est la question que je vous pose justement. Quel est le pourcentage de ceux qui font de la politique à grande échelle, de la sollicitation, etc. . . ?

M. Kernaghan: Il n'existe aucune ventilation des diverses activités politiques.

M. Cassidy: Vous êtes expert en la matière et je vous demande votre avis. Quel est le pourcentage de Canadiens qui font de la politique à grande échelle?

M. Kernaghan: Je viens de répondre à votre question, monsieur Cassidy. Je vous ai dit que tout dépendait de la définition donnée à la politique partisane à grande échelle et j'ai tenté de l'établir. Je vous ai fait remarquer qu'il y avait toute une gamme d'activités qui se situaient entre la politique partisane à grande échelle et la politique partisane à moindre échelle. Je vous ai dit qu'il y avait plusieurs opinions sur le sujet. Selon les autres experts que j'ai pu consulter, le pourcentage de ceux qui font de la politique partisane à grande échelle se situe autour de 15 p. 100.

M. Cassidy: Je trouve ce pourcentage très élevé. Il ne correspond pas du tout à ce que j'ai pu constater. Par exemple, en ce qui concerne les contributions aux partis politiques, qui peuvent certainement servir à mesurer l'intérêt politique, les trois partis réunis, si je comprends bien, comptent de 200,000 à 250,000 cotisants, selon les derniers chiffres disponibles. Or, ces chiffres ne représentent qu'environ 1 p. 100 de la population canadienne.

Partons quand même de ce 1 p. 100. Si 1 p. 100 des Canadiens contribue à un parti politique, le pourcentage des fonctionnaires canadiens qui feraient de la politique active peut-il être bien différent, selon vous, de celui du public en général?

M. Kernaghan: Je ne peux qu'établir certaines hypothèses à cet égard. D'aucuns estiment que les fonctionnaires sont plus susceptibles de faire de la politique partisane. Même en supposant qu'ils en fassent deux fois plus que les autres, le pourcentage ne serait encore que de 2 p. 100, si votre 1 p. 100 était exact pour

[Text]

active involvement of Canadians in partisan politics is generally somewhat more extensive than what you have suggested. You have taken contributions to the finances of political parties as your example. I think the decision you make on this particular subject would really depend upon your definition of partisan politics and what kind of public comment or public criticism by public servants might be considered to be inappropriate.

Mr. Cassidy: I am asking—

Dr. Kernaghan: I am taking your definition in order to try to answer that.

Mr. Cassidy: I am asking for yours.

Dr. Kernaghan: I have given mine.

Mr. Cassidy: Given your definition of high-profile partisan activity—which is canvassing, speaking publicly on behalf of a political party, or standing for office—what proportion of Canadians are active in that way in politics, in your opinion?

Dr. Kernaghan: Using the definition of canvassing door to door and—what was the other?

Mr. Cassidy: Speaking publicly on behalf of a political party, or standing for office.

Dr. Kernaghan: It would be significantly less than that 15%.

Mr. Cassidy: Is it 1%; is it 2%; or is it more than that?

Dr. Kernaghan: I do not think anyone can give a very accurate answer to that, because as far as I know no studies which break down political activity into these various categories have been done.

Mr. Cassidy: My reason for asking that is I think you have agreed, as the Federal Court of Canada has agreed, that low-profile political activity, such as stuffing of envelopes and so on, is not unacceptable. You are warning us about all kinds of things with which I, as you know, disagree.

For all of the attention you have given in 20 years of professional activity on this particular question, you are saying that neither you nor your colleagues, as political scientists, can give us any guidelines at all as to what proportion of Canadians actually do engage in high-profile political activity and as to whether there might be any significant difference in the behaviour of public servants from the population at large.

Perhaps I can ask this question. If it is in fact only 1% or 2% who are engaged in high-profile political activity, which I think is probably accurate, and if that were the case with the civil service as well, do you think that under this bill having 5,000 or 6,000 public servants knock on some doors or get involved in a riding association is going to fundamentally undermine the civil service in Canada?

[Translation]

le reste de la population. Je pense cependant que les Canadiens de façon générale participent davantage à la politique partisane que vous ne le croyez. Vous utilisez comme exemple les contributions aux caisses des partis politiques. Vous pourriez tout aussi bien vous fonder sur les commentaires ou les critiques publics des fonctionnaires et essayer d'établir s'ils sont appropriés ou pas.

M. Cassidy: Je vous demande. . .

M. Kernaghan: J'essayais de répondre à la question en me servant de votre définition.

M. Cassidy: Je vous demande votre opinion.

M. Kernaghan: Je vous l'ai déjà indiquée.

M. Cassidy: Selon la définition que vous donnez de la politique partisane à grande échelle, c'est-à-dire la sollicitation, les discours prononcés publiquement au nom d'un parti politique ou la décision de se porter candidat, quel est le pourcentage de Canadiens qui font de la politique active?

M. Kernaghan: C'est-à-dire en faisant du porte-à-porte et—quel est l'autre élément?

M. Cassidy: En parlant publiquement au nom d'un parti politique ou en se portant candidat.

M. Kernaghan: Ce pourcentage serait bien inférieur à 15 p. 100.

M. Cassidy: Autour de 1 ou 2 p. 100? Plus élevé?

M. Kernaghan: Il est très difficile de répondre à cette question parce qu'à ma connaissance, aucune étude n'a établi la ventilation de ces diverses activités.

M. Cassidy: Je vous pose la question parce que vous êtes convenu, je pense, comme la Cour fédérale du Canada, que l'activité politique à faible échelle, comme le fait de préparer des enveloppes, n'est pas inacceptable. Vous nous mettez en garde contre un tas de dangers qui n'existent pas selon moi.

Après avoir consacré 20 ans de votre vie professionnelle à cette question, vous nous dites que ni vous ni vos collègues spécialistes en sciences politiques ne peuvent nous donner une idée du pourcentage des Canadiens qui font de la politique à grande échelle ou encore nous dire si le comportement des fonctionnaires diffère de celui du public en général.

Je vais vous poser une autre question. S'il n'y a effectivement que 1 ou 2 p. 100 de la population qui font de la politique à grande échelle, et je pense que c'est à peu près juste, et que le pourcentage des fonctionnaires ne diffère pas tellement de celui-là, croyez-vous que le fait que ce projet de loi permette à 5,000 ou 6,000 fonctionnaires de faire du porte à porte ou de s'associer à une association de circonscription risque vraiment d'ébranler la fonction publique au Canada?

[Texte]

Dr. Kernaghan: As I understand it, you are taking 1% of approximately 225,000 public servants.

Mr. Cassidy: I am saying a couple of percents; let us say 5,000, 6,000, or something like that.

Dr. Kernaghan: I think it depends, Mr. Cassidy, to a great extent on the kind of political activity in which these people engage and, indeed, in the part of the country in which this activity is carried on. For example, it is unlikely in the National Capital Region that public servants would be considered to be acting inappropriately if there was a larger measure of involvement in partisan politics, although we would have to discuss the extent to which that might go.

Mr. Cassidy: Would you apply that to Vancouver, Toronto, and other major cities as well?

Dr. Kernaghan: I think it is fair to apply it somewhat less so, but certainly to the larger cities where there is a substantial number of federal field offices and so on. But outside the National Capital Region and outside some of the larger cities, for example in various rural communities, the kind of involvement of public servants in partisan politics puts public servants in a much higher profile position, especially if they are engaged in canvassing door to door, and so on. I think this was well established by the witnesses who appeared before the d'Avignon committee which expressed concern about this kind of activity in smaller municipalities across the country.

• 1140

Mr. Cassidy: I think there is a question partly about whether the tail wags the dog. Since the vast majority of public servants do operate or work in the National Capital Region or in major cities, there is not a huge problem there, you are saying. The question then is whether the situation of what might happen in a border town in New Brunswick should be the determining one for all public servants, or vice versa.

I just want to come now to the specific—

Dr. Kernaghan: Mr. Chairman, just before Mr. Cassidy goes on to another question, I want to make it clear I am not saying that I think in the National Capital Region and other areas across the country a substantial increase in the political partisanship of public servants and in public criticism of government by public servants is a desirable thing.

I am saying that some people would perceive it as being less problematic than having that same kind of increase in the political activity and the public criticism of government by public servants in some other parts of the country. I am not simply referring to some outpost in New Brunswick.

[Traduction]

M. Kernaghan: Si je comprends bien, vous calculez environ 1 p. 100 des quelque 225,000 fonctionnaires.

M. Cassidy: 1 ou 2 p. 100, ce qui donne 5,000 ou 6,000 fonctionnaires environ.

M. Kernaghan: Tout dépend, monsieur Cassidy, de l'étendue de leurs activités politiques et de la région du pays où ils les mènent. Dans la région de la capitale nationale, par exemple, il est peu probable qu'une activité politique légèrement accrue de la part des fonctionnaires soit mal vue, même s'il faudrait examiner de près cette activité politique.

M. Cassidy: Seriez-vous prêt à admettre que ce serait le cas également pour Vancouver, Toronto et les autres grandes villes du pays?

M. Kernaghan: Oui, mais à un moindre degré. Ce serait vrai dans les grandes villes où il y aurait un nombre important de fonctionnaires fédéraux. En dehors de la région de la capitale nationale, cependant, et en dehors des grands centres urbains, par exemple, dans les localités rurales, la participation des fonctionnaires à la politique partisane les exposerait davantage, surtout s'ils faisaient du porte-à-porte, etc. . . Ce fait a été bien établi par les témoins qui ont comparu devant la commission d'Avignon. Ils se sont dits inquiets de cette possibilité dans les petites localités du pays.

M. Cassidy: Il convient de se demander ce qui est le plus important dans les circonstances. La grande majorité des fonctionnaires vivent ou travaillent dans la région de la capitale nationale ou dans les grandes villes, et vous dites qu'il n'y a pas tellement de problèmes à ce niveau. La question est de savoir si c'est la situation dans une petite ville frontalière du Nouveau-Brunswick qui doit être déterminante pour l'ensemble de la fonction publique ou le contraire.

J'aimerais maintenant vous interroger sur un certain nombre de points précis. . .

M. Kernaghan: Monsieur le président, avant que M. Cassidy ne passe à une autre question, je voudrais préciser que je ne considère pas comme souhaitable une mesure beaucoup plus grande de politique partisane ou de critique publique du gouvernement de la part des fonctionnaires dans la région de la capitale nationale ou dans les autres régions du pays.

Je dis simplement que certains estiment qu'une augmentation de l'activité politique et de la critique publique du gouvernement de la part de fonctionnaires présente moins de problèmes dans ces endroits. Et je ne parle pas simplement de quelque endroit reculé du Nouveau-Brunswick.

[Text]

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): On a point of order, could you advise the committee members how much time each of us has to put our questions?

Mr. Cassidy: I will take only one more minute and then if I get another round, it is fine. I know that other members have questions.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): Just as a general rule, what will the process be?

The Chairman: We have not made a rule, Mr. Turner. If you want to make a rule, perhaps you might suggest one. I would suggest roughly that the time available be divided more or less equally between the opposition side and the government side. This has worked very well with me in many other committees.

Mr. Cassidy: Mr. Chairman, if you have even a bit of a bias towards the larger number of people who took the trouble to be here, I have no problems with that. I have just one or two other brief questions. I understand Mr. Turner's concern and will be happy to yield. I had hoped that I would have at least another—

The Chairman: Obviously if you take 15 minutes, not all the interested members will have an opportunity. . . Anyway, take two more minutes, Mr. Cassidy, to wind it up.

Mr. Cassidy: I do understand, Mr. Kernaghan, that essentially you are opposed or largely opposed to the principle of the bill. You make one specific suggestion—and the only specific suggestion you make—

Dr. Kernaghan: Mr. Chairman, I am not sure what the proper procedure is here, but if a view is attributed to me that I do not hold, is it possible for me to intervene?

The Chairman: Certainly.

Mr. Cassidy: Are you saying you support the principle involved?

Dr. Kernaghan: I support the principle of finding the best possible balance of political rights and political neutrality, which I understand to be the principle of the bill. I would not want it to go on the record that I was in fact opposed to the principle of the bill, if it is understood in that way.

Mr. Cassidy: You make a specific suggestion with respect to the need for a clause to legislate or indicate that coercion or forcing somebody to be active politically should be outlawed in the bill. I agree with that point. I think it is a helpful point and I hope the committee will consider it.

Are there other specific changes or amendments you would suggest to the committee in respect to specific clauses in the bill?

Dr. Kernaghan: I will try to be brief. I have already indicated, Mr. Chairman, that I have some real concerns about the extent to which public comment by public servants is permitted under this bill. I would think it would be necessary to provide some kind of rules or

[Translation]

M. Turner (Ottawa—Carleton): J'invoque le Règlement, monsieur le président. Pourriez-vous nous dire combien de temps est réservé à chacun d'entre nous?

M. Cassidy: Je n'en ai que pour une minute après quoi j'attendrai le tour suivant. Je sais que les autres membres du comité veulent poser des questions.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Quelle est la règle?

Le président: Il n'y en a pas, monsieur Turner. Si vous voulez en proposer une, libre à vous. Je dirais que de façon générale le temps devrait être divisé également entre l'opposition et la majorité. C'est une façon de procéder qui s'est révélée utile dans d'autres comités.

M. Cassidy: Monsieur le président, si vous voulez favoriser quelque peu ceux qui se sont déplacés en grand nombre et qui se trouvent de ce côté, je n'y vois pas d'inconvénient. En ce qui me concerne, il ne me reste qu'une ou deux brèves questions. Je comprends le point de vue de M. Turner et je suis tout disposé à lui céder la place. J'avais tout simplement espéré. . .

Le président: Évidemment, si vous prenez quinze minutes, les autres n'auront pas l'occasion. . . De toute façon, prenez encore deux minutes pour terminer, monsieur Cassidy.

M. Cassidy: Je comprends, monsieur Kernaghan, que vous vous opposez largement au principe même du projet de loi. Vous faites une suggestion précise—c'est la seule que vous faites. . .

M. Kernaghan: Je ne sais pas quelle est votre façon de procéder, monsieur le président, mais si quelqu'un me prête une intention que je n'ai pas, puis-je intervenir?

Le président: Certainement.

M. Cassidy: Vous dites que vous êtes d'accord avec le principe de base?

M. Kernaghan: Je suis d'accord avec le principe qui consiste à trouver le meilleur équilibre possible entre les droits politiques et la neutralité politique, qui est, si je comprends bien, le principe du projet de loi. Si tel est le cas, je ne veux pas que le compte rendu indique que je suis opposé au principe du projet de loi.

M. Cassidy: Vous faites une suggestion précise. Vous dites qu'il faut un article qui interdise la coercition ou le fait de forcer quelqu'un à être actif en politique. Je suis d'accord avec cette suggestion. Je pense qu'une telle disposition pourrait être utile et j'incite le comité à en envisager l'inclusion.

Avez-vous d'autres suggestions précises à faire relativement à des articles du projet de loi?

M. Kernaghan: Je vais essayer d'être bref. Comme je l'ai déjà indiqué, monsieur le président, je m'inquiète de l'étendue dans laquelle les fonctionnaires peuvent s'exprimer publiquement en vertu du projet de loi. Je pense qu'il faut des règles ou des directives qui précisent

[Texte]

guidelines that elaborate on the statutory provision here to make sure that public servants understand what is permitted.

I hope it is not intended that public servants in all categories—that is, all federal public servants—have the right to speak out publicly in criticism or in praise of government policies and programs and so on, except in those cases where the issue about which they are speaking is in conflict with their official position. I think it is clear this would have some very adverse consequences for the public's perception, and indeed the government's perception and the opposition's perception, of the political impartiality of the Public Service.

I have already mentioned as well that, given the growing inclination of some public servants to engage in what is described as "whistle blowing", it would be useful to have some provisions to cover it, especially if a greater measure of public comment is going to be permitted for public servants. Public comment, of course, gives public servants more of an opportunity to speak out in public and therefore to criticize the government.

I think also that it would be useful to proceed with the bill along the lines as it stands now, and to have some kind of code of discretion, as they do in the British system for public servants, in this intermediate category B, so that public servants have a fairly good idea of exactly what they can do and the government has a good idea of what public servants should be permitted to do without having undue encroachment on these concerns about political neutrality.

• 1145

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): Professor Kernaghan, the bill does not apply to the RCMP or the military. Do you think it should?

Dr. Kernaghan: Let me deal with the military first. There is in Canada, as I understand it on the basis of my reading of the scholarly literature and my discussions with public servants about this issue, an ethos that is quite different from what is faced by the regular public servants. That is, in the military there is a good deal more emphasis on the importance of the military being ready and willing to accept the directions from superiors to deal with emergencies of one kind or another. I think one could explain at considerable length the kind of different social order that exists in the military as opposed to what exists in the regular departments of government.

I could refer you to literature and arguments on this. But to be brief, I think that the provisions on the political activities of the military have to be somewhat more restrictive than those on public servants, especially if we are talking about political activity that takes place on military bases. The restrictions under the Queen's Regulations and Orders with respect to political activity on military bases are indeed, at the moment, more restrictive. But the government has taken some measures

[Traduction]

les dispositions de la loi à cet égard telle qu'elle s'applique aux fonctionnaires.

J'espère que le but n'est pas de permettre aux fonctionnaires fédéraux de toutes catégories de se prononcer publiquement pour ou contre les politiques et programmes du gouvernement, sauf lorsqu'ils sont en conflit du fait de leur fonction officielle. Une telle mesure risquerait de nuire considérablement à la conception que se fait le public, le gouvernement lui-même et l'opposition, de l'impartialité politique de la fonction publique.

Compte tenu également, comme je l'ai dit, de la tendance accrue de certains fonctionnaires à ce que j'appellerais la dénonciation, il conviendrait de prévoir dans la loi des dispositions qui s'y appliquent, surtout si les fonctionnaires se jouissaient d'une plus grande liberté de parole. Plus les fonctionnaires pourront s'exprimer librement en public, plus ils seront tentés de critiquer le gouvernement.

Le projet de loi pourrait être conservé à peu près sous sa forme actuelle en y intégrant un code de discrétion, comme c'est le cas en Grande-Bretagne pour les fonctionnaires qui se trouvent dans la catégorie intermédiaire, c'est-à-dire la catégorie B. De cette façon, les fonctionnaires sauraient à peu près ce qu'ils peuvent faire et le gouvernement aurait lui aussi une assez bonne idée des limites dans lesquelles les fonctionnaires doivent se tenir sans que leur neutralité politique soit mise en doute.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Monsieur Kernaghan, le projet de loi ne s'applique pas à la GRC ou à l'armée. Croyez-vous qu'il devrait s'y appliquer?

M. Kernaghan: Si je me fie à mes lectures et aux entretiens que j'ai eus avec les fonctionnaires à ce sujet, au Canada, il existe à leur endroit une perception bien différente de celle qui a cours pour les fonctionnaires de façon générale. C'est-à-dire que les militaires sont perçus comme devant être beaucoup plus disposés à accepter les ordres des supérieurs en vue de résoudre les situations difficiles qui peuvent survenir. On pourrait parler longuement de l'ordre social différent qui existe chez les militaires par rapport aux fonctionnaires ordinaires.

Vous pouvez vous-même vous documenter sur le sujet. En bref, j'estime que les dispositions régissant l'activité politique des militaires doivent être plus restrictives que pour les fonctionnaires, surtout lorsqu'il s'agit d'activités politiques se déroulant sur les bases militaires. Les ordonnances et règlements relativement à l'activité politique sur les bases militaires sont plus restrictifs de façon générale actuellement, mais le gouvernement a entrepris au cours des dernières années de les libéraliser.

[Text]

in recent years to liberalize those restrictions on military bases.

A similar but less strong argument can be made with respect to the RCMP. You there are in a position where you want to be able to count on the unquestioned loyalty of members of the RCMP at a time when there may be a need to respond to crises of one kind or another.

I think that it is more important to ensure that you have respect for hierarchical authority in the military and in the RCMP in general than it is in many regular departments of government. Is that helpful?

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): Was that yes or no?

Dr. Kernaghan: The answer is yes: the restrictions should be greater with respect to the military and the RCMP.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): What the bill is doing is enhancing rights of public servants. That does not imply that they are all going to run out and use them. On behalf of Mr. Gauthier, who puts this question to Mr. Daubney, do you think the bill should have some kind of disclaimer where a public servant could sign a form of some kind saying that he removes himself from any suspicions or closeness or enhanced rights that he has been given. He forgoes them on a form. Do you think the bill should have a disclaimer like that, which would remove any shadow of doubt when it comes to your concerns of patronage or appointments or whatever?

Dr. Kernaghan: That is a very interesting idea, Mr. Turner. I must say it is the first time I have heard that particular suggestion. I guess my initial inclination would be to think that it is not a good idea. I think it would be unfortunate if we had to require that public servants sign some kind of declaration saying that they are not involved in partisan politics. That is the brief answer to your question.

• 1150

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): Do you think there should be some kinds of penalty clauses in the bill, in the event that somebody contravenes the law? There is none now. If so, what do you think the penalty should be? That is a long question, so you might want to write us back on that.

Dr. Kernaghan: I think there should be some kind of provision so it is clear that if in fact the provisions of the bill are violated in some fashion then the Treasury Board or some other authority can actually take some action. Otherwise, if you are not in fact going to enforce the provisions of the bill in some way, it would seem to me to give public servants, in practice, the opportunity to take part in any kind of political activity and public criticism of government that they wish.

[Translation]

Le même argument vaut pour la GRC, mais à un moindre degré. Il faut toujours pouvoir compter sur la loyauté entière des membres de la GRC mais encore plus en temps de crise.

De façon générale, le respect pour l'autorité hiérarchique est encore plus important chez les militaires et dans la GRC que dans beaucoup de ministères. Ai-je répondu à votre question?

M. Turner (Ottawa—Carleton): Avez-vous dit oui ou non?

M. Kernaghan: La réponse est oui; les restrictions devraient être plus nombreuses pour les militaires et la GRC.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Ce projet de loi accroît les droits des fonctionnaires, ce qui ne signifie pas pour autant qu'ils vont tous se porter candidat ou user de ces droits. Pour M. Gauthier, qui a posé la question également à M. Daubney, croyez-vous que le projet de loi devrait prévoir un désistement, une formule quelconque qu'un fonctionnaire pourrait signer en vue de se soustraire à tout soupçon concernant son appartenance politique qui pèse sur lui? En d'autres termes, il pourrait renoncer à ses droits. Croyez-vous que le projet de loi devrait contenir un tel désistement qui permettrait d'effacer tous les doutes en cas de favoritisme ou de nomination politiques, etc. . . ?

M. Kernaghan: C'est une idée très intéressante, monsieur Turner. Je dois dire que c'est la première fois que je l'entends. A prime abord, je serais contre. Il serait malheureux de devoir forcer les fonctionnaires à signer une déclaration quelconque indiquant qu'ils ne font pas de politique partisane. En bref, voilà quelle serait ma réponse.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Croyez-vous que la loi devrait comporter des sanctions qui s'appliquent aux contrevenants? Il n'y en a pas à l'heure actuelle. Dans ce cas, quelle devrait être la sanction en question? C'est là une longue question. Peut-être préféreriez-vous répondre par écrit.

M. Kernaghan: A mon avis, il devrait y avoir une disposition établissant clairement que, si les dispositions de la loi sont effectivement violées de quelque manière que ce soit, le Conseil du Trésor ou quelque autre autorité peut vraiment prendre les mesures nécessaires. Sinon, si nous n'appliquons pas d'une manière ou d'une autre les dispositions de la loi, il me semble que c'est donner aux fonctionnaires, en pratique, la possibilité de participer à toutes sortes d'activités politiques et de critiquer ouvertement le gouvernement.

[Texte]

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): You are concerned about the speaking out aspect, which is paragraph 2.(e), as it relates to clause 4. Are there any other parts of the bill that you would recommend we delete or amend, other than that area?

Dr. Kernaghan: I think my concern is more with elaboration than with deletion, particularly in the area of public comment. It is not clear in the bill what measure of political comment is to be allowed. I would like to see the bill amended in that respect. I would also like to see, either in the bill or as a supplement to the bill, some kind of instruction to public servants, that they should use common sense and good judgment in the extent to which they participate in political activities. This is of course particularly important for the intermediate category which, according to the provision of this bill, is very, very large.

I think one of the most important problems with the bill is that the intermediate category is so large. At the same time it does not include many employees who have sensitive... regulatory and other responsibilities. I could provide you with a list of the kinds of people I have in mind, inspectors of one kind or another in government who in fact do not fall within any of the categories that are shown there. That is a very major concern.

Probably what the bill should try to do, since I suspect that this categorization is not going to work very well, is set forth criteria rather than occupational categories so that the responsibilities of an individual public servant can be examined. One can make a judgment as to the kinds of activities in which that public servant can be engaged, rather than trying to say this whole occupational category should be allowed to do this or that. In fact, we have a situation where a large number of public servants with direct face-to-face contact with the public are not covered.

There is another problem, too, and that is a tendency to argue that a senior public servant should not be allowed to participate in certain kinds of political activity, but a more junior level public servant should. You will find that in certain occupational categories there are in fact public servants at junior levels of the administrative hierarchy who have a lot of face-to-face contact. These are the people out in the field offices around the country, who are dealing with citizens on a one-to-one basis, face-to-face contact.

Whereas in that same occupational category you may have a relatively senior public servant who in fact does not have any direct contact with the public. So there is this danger I think, and perhaps this is the greatest problem, aside from the public comment provision. I think you really should use individual criteria and apply those to individual positions, rather than proceeding by category.

[Traduction]

M. Turner (Ottawa—Carleton): Ce qui vous inquiète, ce sont les déclarations publiques, c'est-à-dire l'alinéa 2.e) et l'article 4. Y a-t-il d'autres parties du projet de loi qui, selon vous, devraient être radiées ou modifiées?

M. Kernaghan: Je préférerais des additions plutôt que des radiations, surtout dans le domaine des déclarations publiques. Le projet de loi n'établit pas clairement dans quelle mesure les commentaires politiques doivent être autorisés. J'aimerais que le projet de loi soit modifié à cet égard. J'aimerais aussi trouver, dans la loi elle-même ou en annexe, des directives aux fonctionnaires leur enjoignant de faire preuve de jugement et de bon sens lorsqu'ils veulent participer à des activités politiques. Cela est évidemment d'une importance toute particulière pour la catégorie intermédiaire qui, d'après les dispositions du projet de loi, est très nombreuse.

Je crois que c'est là un des plus importants problèmes du projet de loi, cette ampleur de la catégorie intermédiaire. Par ailleurs, la loi exclut de nombreux employés qui exercent des fonctions délicates, en matière de réglementation et dans d'autres domaines. Je pourrais vous fournir une liste des gens auxquels je songe, c'est-à-dire des inspecteurs de tous genres de la fonction publique qui, en fait, ne relèvent d'aucune des catégories énumérées ici. C'est là quelque chose de très inquiétant.

Le projet de loi devrait sans doute viser notamment, puisque, d'après moi, cette catégorisation ne fonctionnera pas très bien, à établir des critères plutôt que des catégories professionnelles, de sorte que l'on puisse examiner les responsabilités d'un fonctionnaire particulier. On peut juger des catégories d'activités auxquelles ce fonctionnaire peut participer plutôt que de vouloir préciser que, dans toute cette catégorie professionnelle particulière, on est autorisé à faire ceci ou cela. En fait, nous nous trouvons dans une situation où beaucoup de fonctionnaires qui ont des contacts directs avec le public ne sont pas touchés.

Il existe aussi un autre problème, et c'est la tendance à soutenir qu'un fonctionnaire ne devrait pas être autorisé à participer à certains genres d'activités politiques mais qu'un fonctionnaire se trouvant à un échelon moins élevé peut le faire. On constate que dans certaines catégories professionnelles, il y a effectivement des fonctionnaires à un échelon subalterne de la hiérarchie administrative qui ont beaucoup de contacts directs avec le public. Ce sont les employés des bureaux régionaux, qui ont des contacts directs et individuels avec le public.

Par contre, dans la même catégorie professionnelle, on peut compter tel ou tel fonctionnaire d'un rang relativement élevé qui, en réalité, n'a aucun contact direct avec le public. Ce danger existe donc, à mon sens, et c'est peut-être là le principal problème, mise à part la disposition relative aux déclarations publiques. A mon avis, vous devriez vraiment recourir à des critères particuliers et les appliquer à des postes particuliers plutôt que de procéder par catégorie.

[Text]

[Translation]

• 1155

The Chairman: For the record, there may be some question as to whether some of the prohibitions are picked up by section 115. I think it is section 115 of the Criminal Code of Canada that makes it an offence to violate a federal statute. So when you are saying that no employee shall make a public statement, that could be picked up by the Criminal Code provision. I notice a lot of statutes are now saying that section 115 does not apply.

Mr. Hawkes: I apologize for being a bit late and missing the early part of the statements. I would like to explore with you in one way the issue of whether or not a public perception of neutrality exists today. I have been going through your paper and I find two lines on the issue of unions.

In current terms, public service unions are heavy contributors to an anti-free trade barrage of publicity. If you look at the postal union as a Crown corporation union, they have targeted 49 Members of Parliament on whom to spend money unseating, with publicity and so on. In my riding there is not much of a perception that the Public Service in Canada is politically neutral, and I think it comes out of union activities. There is very little in your paper—I do not have the last two or three pages of it—about that issue of unions speaking out on behalf of the entire membership—in many cases, quite large memberships—about public policy.

We have adopted patterns, certainly in this Parliament perhaps more strongly than in previous Parliaments, of calling in unions. We are going to have unions in to speak about this issue, but we have them in to speak about employment and immigration issues and we seek their advice on behalf of their membership about public policy that is done publicly.

The questions are really two. Why are we saying so little about unions in this whole issue of neutrality and speaking out and active involvement, financial and otherwise? Are we hanging on to a myth that there is a perception out there of neutrality today? Is that real?

Dr. Kernaghan: I am proceeding on the assumption that there is a perception in the population generally that our system is based in large part on the important principles of political neutrality and Ministerial responsibility and Public Service anonymity. One has to find a balance between those kinds of considerations and the importance of individual rights for public servants.

I would have no objection to the public service unions speaking out on matters that deal with terms and conditions of employment, and I realize that terms and

Le président: Pour que cela soit officiel, on peut se demander si certaines des interdictions relèvent de l'article 115. Je pense que c'est l'article 115 du Code criminel du Canada qui établit comme constituant un délit le fait de violer une loi fédérale. Ainsi, lorsque vous dites qu'aucun employé ne doit faire de déclarations publiques, cela pourrait relever de cette disposition du Code criminel. Je constate qu'il est maintenant précisé dans beaucoup de lois que l'article 115 ne s'y applique pas.

M. Hawkes: Je suis désolé d'être un peu en retard et d'avoir manqué la première partie de cette réunion. J'aimerais examiner avec vous la question de savoir si, oui ou non, la neutralité est perçue dans le public. J'ai parcouru votre document et j'y trouve deux lignes sur la question des syndicats.

A l'heure actuelle, les syndicats de la fonction publique alimentent la campagne publicitaire contre le libre-échange. Si l'on considère le Syndicat des postiers comme un syndicat d'une société de la Couronne, ses membres ont choisi comme cible 49 députés qu'ils veulent ne pas voir réélus, en orchestrant des campagnes de publicité, etc. . . Dans ma circonscription, on n'a pas beaucoup l'impression que la fonction publique du Canada soit politiquement neutre et je pense que cela provient des activités syndicales. Votre mémoire contient bien peu de choses—il me manque les deux ou trois dernière pages—sur cette question des syndicats qui parlent au nom de tous leurs membres—dans bien des cas, des membres très nombreux—au sujet des politiques gouvernementales.

Nous avons pris l'habitude, dans le présent Parlement peut-être encore plus que dans les précédents, de faire témoigner les syndicats. Nous allons demander aux syndicats de commenter cette question, mais nous leur demandons aussi de parler d'emploi et d'immigration et nous recherchons leur avis, au nom de leurs membres, quant aux grandes questions politiques. Nous le faisons publiquement.

En réalité, il y a deux questions. Pourquoi parlons-nous si peu des syndicats au sujet de toute cette question de neutralité, de l'expression d'opinions et de la participation active, financière ou autre? Sommes-nous attachés à un mythe qui voudrait que les fonctionnaires soient perçus comme étant neutres? Est-ce effectivement le cas?

M. Kernaghan: Je me fonde sur l'hypothèse que, dans l'ensemble de la population, on perçoit que notre système se fonde dans une grande mesure sur les principes importants de la neutralité politique, de la responsabilité ministérielle et de l'anonymat de la fonction publique. Il faut réaliser l'équilibre entre les points de vue de ce genre et l'importance des droits individuels des fonctionnaires.

Je ne m'oppose absolument pas à ce que les syndicats de fonctionnaires s'expriment sur les conditions d'emploi et je me rends compte que les conditions d'emploi

[Texte]

conditions of employment can be interpreted very broadly and to include major public policy issues. I would distinguish that from the actions of public servants speaking out publicly on policy issues. There has not been a good deal of attention paid to the role of labour unions with respect to political rights in the Canadian context, and to be fair, Mr. Cassidy was suggesting that perhaps I should have answers to and data on all questions that arise with respect to political rights in Canada.

In response, I would have to say that I am one of the very few people in the country who have studied it, and I cannot do it all, but I am presenting as much data as is available to me on the basis of long study of this and other issues.

* A concern has been expressed in the United States that has not been explored here with respect to public service unions, and it relates to the point Mr. Cassidy made earlier about the possibility of coercion or exploitation of public servants by their administrative and political superiors. Mr. Cassidy was saying he agreed with me that it would be important to put something in the bill that would encourage political administrative superiors to avoid any kind of involvement in that kind of exploitation.

It has been suggested in the American context that there is an equally important danger of public service unions making use of their members to engage in partisan politics and taking some kind of measures against those public servants if they do not. I have not examined this issue at any length in the Canadian context, in large part because it is not an issue that has arisen.

• 1200

Mr. Hawkes: Do you have the sense that in the United States or in England civil service unions speak out on public policy issues the way they do in Canada? Is that unique? You mentioned that legislation should fit its context. We cannot borrow from one country to another. Do we have a different level of union activity in this country related to the public policy issues? Or do you have any sense of that?

Dr. Kernaghan: Again your question brings home the fact one has to look very carefully at the context in one country compared to another. In the British situation it would be very surprising if the Labour Party, for example, would not speak out and unions did not speak out in support of policy issues that are of importance to the Labour Party.

In the American context there is significantly less speaking out by public service unions with respect to public comment, and this is in the context of much more

[Traduction]

peuvent être interprétées d'une manière très large, de manière à englober les grandes questions politiques. Je fais la différence entre cela et la situation des fonctionnaires qui expriment publiquement leurs opinions sur des questions politiques. On ne s'est pas beaucoup intéressé au rôle des syndicats en ce qui concerne les droits politiques dans le contexte canadien et, en toute justice, M. Cassidy disait que je devrais peut-être donner des réponses et des données sur toutes les questions qui intéressent les droits politiques au Canada.

En réponse, je dois dire que je suis une des rares personnes au Canada qui ait étudié la question et je ne saurais tout faire, mais je présente autant de données que j'en possède en me fondant sur une longue étude de cette question et d'autres semblables.

Il y a une question qui a été soulevée aux États-Unis et qui n'a pas été explorée ici au sujet des syndicats de fonctionnaires et cela touche au point que M. Cassidy a soulevé plus tôt sur la possibilité d'une coercition et d'une exploitation des fonctionnaires par leurs supérieurs administratifs et politiques. M. Cassidy disait qu'il était d'accord avec moi pour penser qu'il importerait d'inclure dans le projet de loi une disposition encourageant les supérieurs administratifs et politiques à éviter toute exploitation de ce genre.

On a suggéré, dans le contexte américain, qu'il existe un danger tout aussi important que les syndicats de fonctionnaires se servent de leurs membres pour faire de la politique partisane et adopter des mesures contre les fonctionnaires qui ne suivraient pas le mouvement. Si je n'ai pas examiné cette question en profondeur dans le contexte canadien, c'est en grande partie parce que la question ne s'est pas posée.

M. Hawkes: Avez-vous l'impression qu'aux États-Unis ou en Angleterre, les syndicats de la fonction publique prennent position sur les questions qui se posent aux gouvernements de la même façon qu'ils le font au Canada? Est-ce là une caractéristique propre à notre pays? La loi, d'après vous, devrait être en symbiose avec le milieu dont elle est issue. On ne fait pas d'emprunt d'un pays à l'autre. Avez-vous l'impression que les syndicats de notre pays ont une attitude différente à l'égard des questions qui se posent aux gouvernements?

M. Kernaghan: Votre question, là encore, nous ramène à la nécessité de tenir compte de l'environnement, du milieu ambiant quand on fait une comparaison entre deux pays. C'est ainsi qu'il serait très surprenant, en Grande-Bretagne, si le Parti travailliste, par exemple, et les syndicats s'abstenaient de prendre position sur des questions qui les touchent de près.

Aux États-Unis, les syndicats de la fonction publique ont beaucoup moins tendance à prendre position en public pour la bonne raison qu'on craint davantage, aux

[Text]

concern in the United States about the impact of that kind of activity on the impartiality of the public servants involved.

Mr. Hawkes: Just an aside to the researcher: I would like to know a little more about that issue, like who belongs to unions in the three countries.

Mr. William Bartlett (Researcher, Library of Parliament): I believe the proportion of British public servants who are unionized is much smaller than it is here, but I will check that out.

Mr. Hawkes: The other thing—I do not know if you have had time or not, and it may be a useful area of questioning or it may not—is that we have made very significant grafting-on of the American system to the Canada system in the last three and a half years in the way we conduct our Parliament. The investigatory powers of committees and the staffing of committees enable committees to participate in a much more thorough way in a review of administrative practices and in a review of policy and the promotion of policy ideas that come from individual members in committee.

Have you had much of a chance to look at what we have been doing to our political system at the parliamentary level, and have you had a chance to run that by? We have the Charter of Rights sitting over here, which you have dealt with; but what about the issue of ministerial accountability, which has not, I believe, been properly addressed in the context of parliamentary reform yet?

Dr. Kernaghan: I agree with your comment that there is some challenge to the convention of ministerial responsibility as a result of recent of changes in the political system, the ones you have described. It is very important, for example, that public servants who appear before parliamentary committees do not go beyond the explanation and description of policy and into the area of defence—into the defence of policy, from explanation. There is a line there, and once a public servant has crossed over that line he is really entering an area that is a responsibility of the Minister.

If Parliament decided that in fact it wanted that kind of system where there is a greater measure of formal or informal accountability of public servants to Parliament, then you would have to take that into account when you pass this kind of legislation, because once you bring public servants in effect into the policy-making arena you are bringing them into the political arena, because you are questioning them about policy, asking them to speculate on policy, identifying them with policy, and so on. That kind of development is a movement in the direction of a greater politicization of the Public Service. As I said in my opening remarks, if you get all of those various movements going in the same direction then you have a much greater politicization of the Public Service.

[Translation]

États-Unis, que l'impartialité de la fonction publique ne soit compromise par ce genre d'activité.

M. Hawkes: Je voudrais simplement glisser en aparté à l'intention du chargé de recherche que j'aimerais en connaître davantage sur la question, savoir par exemple qui fait partie des syndicats dans ces trois pays.

M. William Bartlett (chargé de recherche, Bibliothèque du Parlement): Je crois que la proportion de fonctionnaires britanniques syndicalisés est de beaucoup inférieure à la nôtre, mais je vais vérifier cela.

M. Hawkes: Il y a une autre question qui m'intéresse mais je ne sais pas si vous avez eu le temps de l'étudier et si je devrais donc vous la poser: depuis trois ans et demi, le système parlementaire canadien se calque de plus en plus sur celui des États-Unis. Grâce à leurs pouvoirs d'enquête et à leur personnel, les comités peuvent participer de façon beaucoup plus approfondie à une révision des pratiques administratives et des principes directeurs et propager les idées politiques émanant des membres des comités.

Est-ce que vous avez été en mesure d'examiner les modifications que nous avons apportées à notre système politique au niveau parlementaire et de porter un jugement là-dessus? Nous avons la Charte des droits, dont vous avez parlé, mais qu'en est-il de la responsabilité ministérielle qui n'a pas, à ma connaissance, été examinée comme il se doit dans le contexte de la réforme parlementaire?

M. Kernaghan: Sur la question de la responsabilité ministérielle je reconnais, comme vous le dites, qu'à la suite des récents changements du système politique, ce que vous venez de citer, la question se présente sous un jour nouveau. C'est ainsi qu'il est très important que des fonctionnaires comparaisant devant un comité parlementaire s'en tiennent aux explications et descriptions de mesures politiques sans s'en faire les défenseurs. Il y a là une ligne de démarcation à ne pas franchir faute de quoi le fonctionnaire outrepassé ses responsabilités et s'aventure sur un terrain réservé au ministre.

Si le Parlement décidait que c'est ce genre de système où les fonctionnaires, officiellement ou officieusement, sont responsables envers le Parlement qui devrait être retenu, il faudrait en tenir compte quand on adopte une loi de ce genre car lorsqu'on entraîne les fonctionnaires sur le terrain politique en leur posant des questions là-dessus, en leur demandant leur opinion et en attendant d'eux qu'ils défendent des mesures politiques, on les oblige à s'aventurer sur un terrain purement politique. Une telle mesure marque une évolution en direction d'une politisation plus intense de la fonction publique. Comme je le disais dans mon préambule, si différentes tendances prennent la même orientation, le résultat sera une plus grande politisation de la fonction publique.

[Texte]

If you look at what is happening in other jurisdictions, you can see that when there is a politicization of the Public Service at the top there is a tendency for that to filter down the administrative hierarchy and have an effect on public servants, who understand that in certain circumstances it is advantageous to them to be partisan, and so on down.

Then, if you have at the same time a movement of greater measure of political partisanship by public servants at lower levels of the hierarchy, you have those two forces moving together, which, in my view at least, brings about a greater measure of politicization of the Public Service than most people would have anticipated, and this really is dealing with some fairly major principles which underlie our parliamentary Cabinet system of government.

• 1205

Mr. Hawkes: Let me just ask one final question. There is a difference between policy and administration. As I have experienced the last three and a half years of change in this place, I begin to think the deputy minister should be held accountable for administration by Parliament, and Ministers be held accountable for policy by Parliament. Now, that is a shift.

I wonder if it makes the political-rights issue much different if we were to move more clearly in that direction of separating out the accountability, not holding ministers accountable for everything but simply for the policy aspect.

Dr. Kernaghan: One of the difficulties is making the distinction between policy and administration. There is a very large grey area between policy and administration. That does not mean, of course, that one could not require that public servants be held more directly accountable to Parliament or to legislative committees, or to the Standing Committee on Public Accounts in particular, for certain designated responsibilities, so it would be possible for us or for the Minister to say to the deputy minister and other senior public servants, let us agree that you will answer to the Standing Committee on Public Accounts for these particular responsibilities, as in the British system, with the accounting-officer concept there. Then it would be the responsibility of public servants to indeed answer for those so that when the Minister was asked about these responsibilities he could then say that this is within the jurisdiction of the deputy minister or other senior officials.

This is not anything that is completely new, although the proposals in the Canadian context go somewhat further than the British one in the sense that the accounting officer in Great Britain, who is usually the permanent secretary, or the equivalent of our deputy minister, does in fact answer largely for expenditure decisions that are made and not for other areas of administration.

[Traduction]

Voyez ce qui se passe dans d'autres pays où toute politisation au sommet de la fonction publique tend à s'infiltrer à tous les échelons hiérarchiques, les fonctionnaires se rendant bien compte qu'en certaines circonstances ils ont avantage à faire preuve d'un esprit de parti.

Si vous avez alors concurremment un sectarisme politique plus marqué chez les fonctionnaires subalternes, ces deux forces vont dans le même sens ce qui, à mon avis tout au moins, politise la fonction publique plus que la plupart des gens n'auraient prévu, ce qui porte atteinte à certains principes fondamentaux sous-jacents à notre régime parlementaire de cabinet.

M. Hawkes: Une dernière question: il ne faut pas confondre la politique et l'administration. D'après tout ce dont j'ai été témoin ici au cours des trois années et demi qui viennent de s'écouler, je commence à penser que le sous-ministre devrait être responsable de l'administration devant le Parlement, et que les ministres devraient être responsables de l'action gouvernementale. Ceci marque un grand changement.

Je me demande si la question des droits politiques se présenterait autrement si nous nous engagions plus clairement dans cette direction de partage des responsabilités, les ministres n'étant responsables que de l'aspect politique.

M. Kernaghan: L'une des difficultés est de faire la distinction entre la politique et l'administration, car la ligne de démarcation est assez floue entre les deux. Cela ne revient pas à dire, bien entendu, qu'il est impossible d'exiger des fonctionnaires d'être plus directement responsables envers le Parlement ou les comités législatifs, ou envers le Comité permanent des comptes publics en particulier, pour certaines responsabilités précises. Ceci nous permettrait ainsi, à nous ou au ministre, de dire au sous-ministre et à d'autres hauts fonctionnaires: vous allez dorénavant être responsables de certaines questions devant le Comité permanent des comptes publics, comme cela se fait dans le régime britannique qui prévoit une fonction de responsabilité comptable. Ce serait alors aux fonctionnaires d'être effectivement responsables de certains actes de sorte que le ministre, interrogé là-dessus, pourrait répondre que la question est du ressort du sous-ministre ou d'autres hauts fonctionnaires.

L'idée n'est donc pas complètement nouvelle, bien que les propositions canadiennes aillent plus loin que dans le système britannique, en ce sens que le fonctionnaire responsable des comptes qui occupe généralement un poste de secrétaire permanent ou l'équivalent de notre sous-ministre, est responsable, dans une grande mesure, des décisions touchant aux dépenses engagées, et non d'autres domaines de l'administration.

[Text]

Mr. Hawkes: Thank you. Mr. Chairman, I just think all members should know I just got a note that the Deputy Prime Minister is currently announcing in the House the privatization of Air Canada.

An hon. member: Are you serious?

Mr. Hawkes: I am serious. That is what the note says.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): How high can he fly!

Mr. Cassidy: Don Blenkarn said yesterday that it was not on the table.

Mr. Hawkes: Well, it came off.

The Chairman: Professor Kernaghan, when you mentioned the figures with respect to participation in the political process I thought about myself. I more or less came to the conclusion that, from my observation at least, from my constituency perspective, participation would be more in the low 5% range when I think of the number of people who participate in my campaigns and look at the participation in others. I suppose that is the high-profile aspect you are talking about. It might be interesting for the committee to try to get some statistics on participation generally in politics and political activity.

Dr. Kernaghan: Mr. Chairman, I think that is a very helpful comment. As I mentioned in response to Mr. Cassidy, the percentage you will decide upon will really depend upon the kinds of political activity to which you are referring.

Mr. Daubney: Mr. Chairman, many of the questions I was going to ask have already been asked. I am going to try not to be too protective or paternal of this legislation. I do want to carry on a little bit with Jim Hawkes' line of questioning, particularly relating it to one of the principles that you emphasized at the outset of your remarks, that of Public Service anonymity. I think that is a phrase not as commonly understood or used as the expression "ministerial responsibility".

I want to ask you precisely what you mean by that. Why do you think this bill will necessarily derogate from that principle? Is it or is it not in the public interest that there be a Public Service anonymity, given the power of public servants and the decision-making authority they wield? Is it not rather in the public interest that the Canadian public know more about who their key decision-makers are in the Public Service?

• 1210

Dr. Kernaghan: I think, Mr. Daubney, one could argue that less Public Service anonymity might be a good thing for public servants if we did not operate under a parliamentary Cabinet form of government, where the fundamental underlying principles are in fact ministerial

[Translation]

M. Hawkes: Je vous remercie. Monsieur le président, j'aimerais informer tous les membres que je viens de recevoir un mot me disant que le vice-premier ministre annonce en ce moment à la Chambre la privatisation d'Air Canada.

Une voix: Vous plaisantez?

M. Hawkes: Non, je ne plaisante pas, c'est ce qui est dit dans la note que je viens de recevoir.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Il n'en rate pas une!

M. Cassidy: Don Blenkarn disait hier qu'il n'en était pas question.

M. Hawkes: Eh bien, c'est qu'il était mal informé.

Le président: Monsieur Kernaghan, quand vous avez mentionné les chiffres sur la participation à la vie politique, j'ai réfléchi à mon propre cas et suis plus ou moins parvenu à la conclusion que d'après mon expérience tout au moins, à juger d'après ce qui se passe dans ma circonscription, la participation est plutôt de l'ordre de 5 p. 100 au maximum quand je pense au nombre de ceux qui participent à mes campagnes et que j'examine ce qui se passe pour les autres. C'est probablement là l'aspect très visible dont vous parlez. Le comité aimerait peut-être obtenir certaines statistiques générales sur la participation à la vie et aux activités politiques, d'une façon générale.

M. Kernaghan: Monsieur le président, voilà qui me paraît une observation fort utile. Comme je disais en réponse à M. Cassidy, le pourcentage dont vous déciderez dépend, en fait, des catégories d'activités politiques auxquelles vous songez.

M. Daubney: Monsieur le président, la plupart des questions que j'avais à poser ont déjà reçu une réponse. Je vais essayer de ne pas trop me faire le protecteur ou défenseur de ce projet de loi et vais revenir sur les questions posées par Jim Hawkes, en particulier sur l'un des principes que vous mettiez en avant dans votre préambule, celui de l'anonymat de la fonction publique. C'est une expression qui n'est pas aussi claire pour tous ni aussi souvent utilisée que l'expression «responsabilité ministérielle».

J'aimerais vous demander ce que vous entendez exactement par là. Pourquoi pensez-vous que ce projet de loi déroge nécessairement à ce principe? L'anonymat de la fonction publique est-il, oui ou non, dans l'intérêt public compte tenu des pouvoirs que détiennent les fonctionnaires et du pouvoir décisionnel dont ils sont investis? Le public canadien n'aurait-il pas plutôt avantage à en savoir plus sur les membres de la fonction publique qui prennent les décisions importantes?

M. Kernaghan: Si nous n'avions pas un gouvernement de cabinet, fondé sur les principes de responsabilité ministérielle, de neutralité politique et d'anonymat de la fonction publique, on pourrait certes, monsieur Daubney, préciser que les fonctionnaires soient moins anonymes.

[Texte]

responsibility, political neutrality. Public Service anonymity. What I find a lot of people miss is the interrelationships between those.

For example, if you have a significant increase in the partisan politics carried out by public servants, or if you have a significant increase in the number of occasions on which public servants speak out in public, especially in criticism of the government, which of course draws attention from the media and so on, then Ministers of the government are going to begin to wonder who speaks for the government on public policy. You will have a situation where public servants will be speaking out in public against the government, coming back to work the next day, and expecting everyone will think it is fine, in the normal course of events, for this kind of criticism of government policies and programs to take place.

So the argument generally made is that the anonymity of public servants is extremely important as a principle of our parliamentary Cabinet system of government, and if you toy with that, it has an impact on political neutrality, perceived and actual, it has an impact on ministerial responsibility, and so on. These conventions are tied together.

Of course, the argument is frequently made that public servants do in fact now exercise very significant power and influence in the political system, and it is important that we find some means of holding them accountable for this, if we do not believe they are held sufficiently accountable under the existing system. This is an issue I have discussed at great length over the years with former Cabinet Ministers, senior public servants, and so on, and no one has yet been able to come up with an alternative to the system under which we operate, where ministerial responsibility, Public Service anonymity, and political neutrality are important and interrelated.

That is not to say that of course in practice, Mr. Daubney, we have moved away from the application of some of these principles in an absolute sense. As I mentioned, we have somewhat less Public Service anonymity than we used to have. On occasion we have Ministers who will name or blame public servants, and therefore there is some movement away from ministerial responsibility. But I think the challenge is to find the appropriate balance among these various considerations.

Mr. Daubney: And you think this bill is not helpful in trying to strike that balance. I wonder if you could point to concrete clauses of the bill that give you concern. I gather you have concern about the very notion of category A public servants being able to express any opinions on matters of public interest.

Dr. Kernaghan: Yes, I do.

Mr. Daubney: Why is that?

Dr. Kernaghan: I do not see how our system could continue to work effectively if you have senior public servants speaking out in criticism, or indeed in praise, of the government, because you have a situation there where

[Traduction]

Mais ce que beaucoup de gens ne comprennent pas suffisamment, c'est le lien étroit entre ces trois principes.

Ainsi, si les fonctionnaires commencent à militer plus ouvertement pour certains partis ou prennent plus souvent position en public sur certaines questions, en particulier en critiquant le gouvernement ce qui attire, bien entendu, l'attention des médias, les ministres vont se demander qui est le porte-parole officiel du gouvernement. Vous aurez alors le cas de fonctionnaires qui s'élèveront en public contre le gouvernement et qui retourneront le lendemain au travail en s'attendant à ce que ce genre de critique de l'action et des programmes du gouvernement soit considérée comme normale.

L'anonymat de la fonction publique est un principe vital du régime parlementaire de cabinet un principe qui, une fois transgressé, a des retombées sur la neutralité politique, réelle et telle qu'elle est perçue, des retombées sur la responsabilité ministérielle, etc. Ces principes sont étroitement imbriqués.

On objecte souvent, bien entendu, que les fonctionnaires exercent en fait un pouvoir et une influence considérables dans le système politique et qu'il importe de trouver un moyen de les en rendre responsables si le système actuel ne nous paraît pas satisfaisant sur ce point. C'est une question dont j'ai longuement discuté, au cours des années, avec d'anciens ministres du cabinet, des hauts fonctionnaires et autres et nul n'a su me proposer une autre option au régime que nous connaissons, celui où la responsabilité ministérielle, l'anonymat de la fonction publique et la neutralité politique sont importants et étroitement liés.

Cela ne revient pas à dire qu'en pratique, monsieur Daubney, nous nous soyons entièrement écartés de l'application de certains de ces principes. Comme je l'ai déjà dit, le principe de l'anonymat de la fonction publique n'est plus aussi rigoureusement appliqué qu'il l'était. Il est arrivé que des ministres blâment des fonctionnaires ou les citent par leurs noms, ce qui indique un amoindrissement de la responsabilité ministérielle et la difficulté est d'établir un équilibre judicieux entre ces différents principes.

M. Daubney: Et ce projet de loi, à votre avis, ne va pas y aider. Pourriez-vous nous dire quels sont, dans ce projet de loi, les articles qui vous inquiètent? J'imagine que la notion même d'employés de la catégorie autorisés à exprimer des opinions sur des questions d'intérêt public vous inquiète?

M. Kernaghan: Oui, effectivement.

M. Daubney: Pourquoi?

M. Kernaghan: Je ne vois pas comment notre système pourrait continuer à fonctionner efficacement si des hauts fonctionnaires critiquent ou louent le gouvernement. Vous risquez en effet de vous trouver dans une situation

[Text]

you may have, let us say, an assistant deputy minister speaking out in public in opposition to some government policy or program, going back into the government and meeting with the Minister and having the Minister wonder about the objectivity, the impartiality, of this person. Members of the opposition would wonder what this person's position is going to be with a change of government if he is speaking out in praise of the government. Members of the public would wonder about the objectivity and impartiality—I certainly would—of public servants who were going around criticizing government policy.

That is the way our system is. By allowing a considerably greater measure of public comment, as is provided for in the bill, and allowing a very large number of people in the B category to participate actively in partisan politics and public comment, I think those are the kinds of problems you will get.

• 1215

If you want to expand the political rights of public servants, I think it might be better to move gradually and provide a modest expansion to these rights. Then you can review the experience with that extension, and if no problems arise as a result of that experience then a further extension can be made, as opposed to providing public servants with a very broad range of political rights and then, if necessary, trying to cut back when a review has taken place after a period of time.

For example, I can remember when the 1967 legislation was passed Members of Parliament said they would get the bill through and look at it again after the next election, and it has been 20 years since then.

Mr. Daubney: The bill does contemplate a review, and there are those critics who would say it is in fact a gradualist approach and that it does not go far enough at the outset. I am glad you recognize the bill was an attempt to strike a balance between these two competing principles.

But I want to come back quickly to expressing an opinion on matters of public interest. You draw the conclusion that it is necessarily going to be critical or praiseworthy of federal government policy, but let us take the very difficult issue of abortion. Should a director general, say, in some government department here in the National Capital Region who is a strong pro-life advocate not be in a position to express that point of view because of the job he occupies, or perhaps comment on the Sunday shopping issue, which is provincial or municipal in nature? Those are the kinds of comments I think one has in mind.

Dr. Kernaghan: I am sorry, I missed the question.

Mr. Daubney: You are saying he should not be able to do those sorts of things. Those are two examples I think

[Translation]

où le sous-ministre adjoint, par exemple, s'élèverait en public contre des mesures ou programmes gouvernementaux et ensuite, dans l'exercice de ses fonctions, aurait un entretien avec le ministre. Ce dernier pourrait-il s'empêcher de douter de l'objectivité, de l'impartialité de cette personne? Si le fonctionnaire loue ouvertement le gouvernement, les membres de l'opposition peuvent se demander quelle sera son attitude en cas de changement de gouvernement. Le public—c'est en tout cas ce que je ferais—pourrait se poser des questions sur l'objectivité et l'impartialité de fonctionnaires qui portent un jugement critique sur la politique gouvernementale.

C'est ainsi qu'est fait notre régime. Le projet de loi, en autorisant un nombre beaucoup plus grand d'employés de la catégorie B à participer activement à la politique et à porter un jugement en public, c'est le genre d'embûches que vous risquez de rencontrer.

Si vous voulez élargir les droits politiques des fonctionnaires, il serait peut-être préférable de procéder pas à pas, de façon très graduelle. Après une première étape vous pourriez alors faire le point et en l'absence de difficultés, consentir de nouvelles concessions au lieu de donner en une seule fois aux fonctionnaires un vaste éventail de droits politiques pour ensuite, le cas échéant, essayer de les leur retirer si l'expérience s'avère insatisfaisante.

C'est ainsi que je me rappelle qu'en 1967 les députés disaient qu'ils allaient adopter le projet de loi pour le réexaminer après les prochaines élections, mais 20 ans ont passé depuis.

M. Daubney: Un examen est prévu dans le projet de loi et certains critiques lui reprochent justement de procéder graduellement et, pour un début, à pas trop mesurés. Je suis heureux que vous reconnaissiez que le projet de loi s'efforce de trouver un équilibre entre ces deux principes opposés.

Mais je voudrais revenir rapidement sur la prise de position sur les questions d'intérêt public. Vous semblez penser que toute prise de position sera nécessairement pour ou contre la politique du gouvernement fédéral, mais prenons la question particulièrement épineuse de l'avortement. Est-ce que le directeur général d'un ministère de la région de la capitale nationale qui est un adversaire convaincu de l'avortement devrait se voir interdire d'exprimer ce point de vue en raison du poste qu'il occupe? N'a-t-il pas le droit de dire ce qu'il pense de l'ouverture des magasins le dimanche, question qui relève de la province ou de la municipalité? C'est là le genre d'intervention auquel je pensais.

M. Kernaghan: Excusez-moi, mais je n'ai pas très bien compris la question.

M. Daubney: Vous dites que dans un cas pareil, ces personnes ne devraient pas avoir le droit de prendre

[Texte]

would be included in an expression of opinion on matters of public interest.

Dr. Kernaghan: Actually, I think if you asked the Public Service Commission whether it was appropriate for a public servant to make a comment on a public policy issue, they would probably say it is all right for a public servant—aside from deputy ministers and other senior people of course, and maybe even them—to speak out on a public policy issue as long as they do not go too far. This is why I think you need some guidelines as to how far public servants should go.

But it seems to me appropriate for public servants to speak out on particular public policy issues as long as they do not give interviews to the press, identify themselves as public servants, or allow themselves to be identified as public servants in the press. That is where I think you get into difficulties, and it is hard to cover that in a couple of clauses in a statute—to provide for the kind of elaboration that would be necessary. Public comment is a very large sphere and to try to cover it in a couple of clauses in a statute without some elaboration as to exactly what the limits are is very difficult.

Mr. Daubney: You do not think it is possible then to itemize in the statute itself the appropriate nature of public comment, but you referred to the British example of a code of discretion. It might be useful for you to provide the committee with a copy of that if you have it in your possession.

Dr. Kernaghan: Yes.

Mr. Daubney: As well, just to save time, could you provide in writing the criteria you would rather see for the category B people in lieu of the occupational groups referred to—in order to get at your concerns, so we could take a look at that?

Dr. Kernaghan: I would be happy to do that.

The Chairman: Professor, with reference to your comments on clause 4 of the bill about public statements that conflict with the duties of the position, does that imply to you critical comment as opposed to praiseworthy comment?

Dr. Kernaghan: I used the term “critical comment”.

The Chairman: Initially I thought you meant critical comment, but then you said praiseworthy comment might be equally of concern.

Dr. Kernaghan: I think praiseworthy comment is of equal concern, Mr. Chairman, and that probably should be covered in the bill. My recollection is that it is not. There is an implication that it is really criticism involved here, but praise could clearly have the same impact, especially in the eyes of members of the opposition parties.

[Traduction]

position. Ce sont là deux exemples qui illustrent bien l'expression d'opinion sur des questions d'intérêt public.

M. Kernaghan: Je pense que si vous demandez à la Commission de la fonction Publique s'il était convenable pour un fonctionnaire d'exprimer une opinion sur une question d'ordre public, celle-ci reconnaîtrait probablement que c'est acceptable pour un fonctionnaire, à l'exception du sous-ministre et d'autres hauts fonctionnaires, bien entendu, et encore... Ils ont toute latitude pour s'exprimer sur une question d'ordre public aussi longtemps qu'ils ne vont pas trop loin mais c'est pourquoi je pense qu'il nous faut des directives pour savoir ce qui est considéré comme allant trop loin pour des fonctionnaires.

Les fonctionnaires devraient avoir le droit, à mon avis, de s'exprimer sur certaines questions d'ordre public à condition de ne pas donner d'entrevues à la presse, de ne pas se présenter comme fonctionnaires ni de permettre que la presse précise leur statut de fonctionnaires. Et c'est là qu'on se trouve en terrain miné, car il est difficile de prévoir cela dans quelques articles de loi, de stipuler en détail, comme il le faudrait, ce qui est permis et ce qui ne l'est pas. C'est une notion très vaste que celle de commentaires publics et essayer de la traiter en quelques articles de loi sans en tracer exactement les limites est extrêmement difficile.

M. Daubney: Vous ne pensez donc pas qu'il soit possible de préciser dans la loi même la nature appropriée de commentaires publics mais vous citez l'exemple britannique de l'obligation de réserve. Il serait peut-être utile de fournir au comité un exemplaire de ce texte si vous le possédez.

M. Kernaghan: Certainement.

M. Daubney: Vous pourriez également, pour économiser le temps, nous donner par écrit les critères que vous préféreriez voir appliquer aux employés de la catégorie B au lieu des postes cités? Nous pourrions les examiner, afin de voir ce qui vous préoccupe.

M. Kernaghan: Je m'empresserai de le faire.

Le président: Monsieur, en ce qui concerne vos observations sur l'article 4 du projet de loi concernant les déclarations publiques qui entrent directement en conflit avec les fonctions occupées, est-ce que vous entendez par là une critique par opposition à une louange?

M. Kernaghan: J'ai utilisé le terme «commentaire critique».

Le président: C'est ce que je pensais au début, mais vous avez ensuite parlé de louanges qui vous paraissent tout autant un sujet d'inquiétude.

M. Kernaghan: C'est vrai, monsieur le président, et il devrait en être question dans le projet de loi, ce qui n'est pas le cas, à ma connaissance. Le projet de loi semble pencher pour la notion de critique, mais des louanges pourraient avoir les mêmes retombées, en particulier aux yeux des membres des partis de l'opposition.

[Text]

The Chairman: Yes. It would be interesting if, for example, an officer engaged in industrial activity praised the free trade agreement. In speaking out, I wonder if that would that be in conflict with his or her duty.

• 1220

Anyway, Mr. Cassidy, you wanted to ask a few more questions.

Mr. Cassidy: I will be brief.

The Chairman: We should save time to go over our agenda for future meetings.

Mr. Cassidy: Yes, Mr. Chairman. I think that when we are getting down to specifics, perhaps I find your comment more helpful than earlier on, but that was to be expected.

I have a couple of points. I have looked at the bill I put, which is a companion bill or was the... let us see now, both bills came together in around the same time. I think mine had been submitted earlier.

Mr. Daubney: Mine is ahead of yours.

Mr. Cassidy: Except that I had an earlier round.

A lot of the concern you related regarding the opinions of retired Ministers and so on about the freedom of the public servants to speak out, it seems to me, does concentrate on what are listed here as category A employees, the 5,000 or 6,000 or whatever it is, who are the people at the top of the Public Service with whom Ministers normally have most contact and on whom they rely for advice and so on. The bill I put forward did not give freedom of comment to those particular people. Your suggestion of guidelines that might apply to people at the top levels is something I think will be looked at as well.

I have a question relating to a specific point in clause 10. I have reservations about leaving the determination of the rights of category B employees to the Public Service Commission, even though it is subject to later review from a House of Commons committee. It is partly because you can get an impasse between a commission that, let us say, leans against enlarging rights and a committee that may go the other way. They knock each other out and you wind up therefore with... Under those circumstances then category B employees are basically treated like category A employees.

Given the increasing strength of the Commons committees, is there any overwhelming obstacle you can see to having determination in the grey area, which is represented by category B and however it is defined, whether by function or by category, done directly by a House of Commons committee, which would then subsequently have to be ratified by the House. Is that a viable alternative?

Dr. Kernaghan: I am not sure whether I understand the law on this particular point. My understanding would be

[Translation]

Le président: Oui, ce serait le cas, par exemple, d'un fonctionnaire qui s'occuperait de questions industrielles et approuverait l'accord du libre échange. Toute expression d'opinion de sa part ne serait-elle pas en conflit avec ses attributions?

De toute façon, monsieur Cassidy, vous vouliez poser d'autres questions.

M. Cassidy: Je serai bref.

Le président: Nous devrions jeter un coup d'oeil au programme de nos prochaines réunions.

M. Cassidy: Oui, monsieur le président. Avec ces précisions, votre commentaire me paraît plus utile, mais il fallait s'y attendre.

J'ai une ou deux questions. J'ai regardé mon projet de loi, qui a été déposé en même temps je crois... je crois avoir déposé le mien avant.

M. Daubney: Le mien précède le vôtre.

M. Cassidy: Sauf que mon tour est venu en premier.

Il me semble que ce que vous avez dit au sujet de l'opinion d'anciens ministres sur la liberté d'expression des fonctionnaires se rapporte aux employés qui font partie ici de la catégorie A, c'est-à-dire les 5,000 ou 6,000 fonctionnaires occupant les échelons supérieurs de la fonction publique et que consultent le plus les ministres. Le projet de loi que j'ai proposé ne donnait pas à ces personnes la liberté de s'exprimer. Je crois qu'on envisagera également les directives que vous proposez à l'égard de ces personnes.

J'ai une question au sujet de l'article 10. J'hésiterais à charger la Commission de la fonction publique de déterminer les droits des employés de catégorie B, même si sa décision faisait l'objet d'un examen par un comité de la Chambre des communes. En effet, on peut arriver à une impasse entre une commission favorable à un élargissement des droits, et un comité adoptant l'attitude contraire. Chacun renversera la décision de l'autre et on finira... Dans ces circonstances, les employés de la catégorie B subiront le même traitement que ceux de la catégorie A.

Étant donné les pouvoirs de plus en plus grands des comités de la Chambre, y a-t-il d'après vous un obstacle à ce qu'un de ces comités se charge de cette zone grise, c'est-à-dire des employés de la catégorie B quelle que soit la façon dont on les définit, et fasse ensuite ratifier sa décision par la Chambre? Peut-on envisager cette option?

M. Kernaghan: Je ne suis pas sûr de connaître à fond la loi sur cette question. D'après moi, si la Chambre des

[Texte]

that if the House of Commons passed a statute providing that certain things should be done, those things would be done.

Mr. Cassidy: My question is whether there is anything wildly improper or wildly difficult about having the House using, I am sure, advice from the commission, from Treasury Board and from its own research staff to make those decisions directly rather than acting on recommendations from the commission.

Dr. Kernaghan: I do not think it would be inappropriate so long as Members of Parliament are convinced that they understand the technicalities of what is involved in making these decisions as to who should fall in one category or the other.

I suppose it would be an acceptable approach. Another approach might be the kind of approach used in Great Britain where they have appointed an objective body of some other kind to look at this issue and to receive advice from the equivalent of our Public Service Commission and so on.

I look upon the Public Service Commission as a body that is concerned in large part with safeguarding the merit principle through the use of the merit system. As I understand it, one of their concerns is that increased political partisanship and public comment by public servants can have an influence internally within the Public Service. It is often difficult when you are making judgments about whether somebody should be promoted or whether they should receive a merit increase or something of that kind to determine if that judgment is being made solely on grounds of fitness for promotion or fitness for the job or if the partisan political activity or the public criticism of government or something like that might intervene.

As you know in the personnel system—

Mr. Cassidy: Let me break you off, because the time is very limited.

Dr. Kernaghan: —if I could just finish my sentence—there is a great measure of judgment involved. I think all of us know this and there is an opportunity for the merit system to be abused in this fashion. This is why it is important, as you say, to provide against coercion.

Mr. Cassidy: I think there may be some apprehension of bias from the commission because it was the commission's decision to tighten up the application of the rules in early 1984, which to some extent led to reason we are all here. A kind of *modus vivendi* had emerged and was emerging. Perhaps as the situation, in practice, became more liberal or as people tested the limits of it more, the commission decided it was going to slam the door and that provoked some of the concerns we have had.

[Traduction]

communes adopte une loi prévoyant certaines choses, ces choses seront faites.

M. Cassidy: Je vous demande en fait s'il y aurait de grandes difficultés à ce que la Chambre prenne ces décisions directement après avoir consulté la Commission, le Conseil du Trésor et son propre personnel de recherche plutôt que d'agir sur recommandation de la Commission.

M. Kernaghan: Je ne pense pas que ce serait inapproprié du moment que les députés estiment comprendre tous les aspects techniques qui entrent dans une telle décision.

Je suppose que ce serait une démarche acceptable. On pourrait aussi suivre celle adoptée en Grande-Bretagne où un groupe indépendant a été constitué pour étudier cette question et recevoir les conseils de l'équivalent de notre Commission de la fonction publique là-bas.

Pour moi, la Commission de la fonction publique est un organisme qui veille à sauvegarder le principe du mérite en utilisant un système approprié. Si j'ai bien compris, elle s'inquiète qu'un sectarisme politique accru et une plus grande liberté d'expression pour les fonctionnaires à ce chapitre pourraient avoir des répercussions à l'intérieur même de la fonction publique. Lorsqu'on envisage d'accorder une promotion ou une augmentation au mérite à quelqu'un, il pourrait alors être difficile de savoir si la décision est fondée uniquement sur la compétence de l'employé et non sur ses activités politique partisans ou les critiques qu'il a formulées à l'endroit du gouvernement.

Comme vous le savez, dans le domaine du personnel. . .

M. Cassidy: Permettez-moi de vous interrompre, parce que nous avons très peu de temps.

M. Kernaghan: . . . si vous me permettez de terminer ma phrase—c'est souvent une question de jugement. Nous le savons tous et aussi qu'on pourrait s'écarter ainsi du système du mérite. C'est pourquoi il importe d'éviter toute coercition.

M. Cassidy: On s'inquiète peut-être des préjugés de la Commission, parce que c'est elle qui a décidé de resserrer l'application des règles au début de 1984, raison pour laquelle nous sommes tous ici dans une certaine mesure. Un *modus vivendi* s'était établi et la situation ayant peut-être dépassé les bornes, la Commission a décidé à un moment donné de fermer la porte et c'est ce qui a entraîné toutes ces difficultés.

[Text]

[Translation]

• 1225

I take it that one could have the commission, have somebody from outside like a mini-commission or something like it, just an independent arbitrator, or you could have a House of Commons committee and all three would be viable and valid means of proceeding on the category B group.

Dr. Kernaghan: It seems to me that all of those would be appropriate. I suppose it would be for the parliamentary committee to decide which would be required.

Mr. Cassidy: On discipline, one of the problems of the current law in section 32 is that it says that if you break the law, you are fired. It does not indicate that lesser disciplinary penalties can be taken. It is like having capital punishment for stealing a loaf of bread.

I take it that you would agree—I think it is worthwhile considering—that a clause be inserted in Bill C-273 which would make it clear that action could be taken under the regular disciplinary provisions of public service employment for persons who might be felt to have been in violation of these new rules. In the case of flagrant dereliction, I suppose one might act under the Criminal Code, but that is using a sledgehammer usually. It may be that somebody is stepping out of line and a warning, a discipline or short suspension is an appropriate penalty, given the nature of the crime, but the law might indicate it to confirm that disciplinary provision could be used and therefore you could have it within the agreement system as a means of arbitrating if the public servant felt that they had been unreasonably dealt with.

Dr. Kernaghan: It sounds like a very sensible approach to me.

The Chairman: That is a good note on which to conclude the questioning. I want to thank you, Professor Kernaghan, for appearing before the committee. I am sure all members have had benefit from your presentation and exchange. Thank you very much.

Dr. Kernaghan: Thank you for inviting me, Mr. Chairman.

The Chairman: If members would stay for a moment, we will have an in camera session not required to be on the record.

The public portion of the meeting is adjourned.

Je suppose qu'il y aurait trois options quant à la détermination du groupe de la catégorie B, notamment la Commission, ou une mini-commission indépendante, comme un arbitre indépendant, ou un comité de la Chambre des communes.

M. Kernaghan: Il me semble qu'ils feraient tous l'affaire. Je suppose qu'il appartiendrait au comité parlementaire d'en décider.

M. Cassidy: Pour ce qui est de la discipline, un des problèmes de la loi actuelle est que l'article 32 stipule que tout fonctionnaire qui enfreint la loi est immédiatement mis à la porte. Il ne prévoit aucune mesure disciplinaire moins radicale. C'est comme imposer la peine capitale pour avoir volé une miche de pain.

Je suppose que vous conviendrez qu'un article pourrait être ajouté au projet de loi C-273 pour préciser que des mesures disciplinaires conformes au régime de l'emploi dans la fonction publique pourraient être prises à l'égard de personnes pouvant avoir enfreint ces nouvelles règles. En cas de manquement flagrant, je suppose qu'on pourrait invoquer le Code criminel, mais c'est habituellement une réaction hors de proportion. Il peut s'agir seulement d'un écart de la part d'un fonctionnaire, et alors un avertissement ou une courte période de suspension est une peine appropriée étant donné la nature du crime. La loi pourrait donc confirmer la possibilité d'imposer des mesures disciplinaires et par conséquent le fonctionnaire aurait certains recours s'il jugeait avoir été traité de façon injuste.

M. Kernaghan: Cela me semble une démarche tout à fait sensée.

Le président: Ceci nous permet de conclure sur une bonne note. Monsieur Kernaghan, je vous remercie d'avoir comparu devant le comité. Je suis sûr que vous avez été très utile à tous les membres du comité. Merci beaucoup.

M. Kernaghan: Je vous remercie de m'avoir invité, monsieur le président.

Le président: Si les membres veulent bien rester, nous allons tenir une séance à huis clos qu'il ne sera pas nécessaire d'enregistrer.

La séance publique est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESS

From Brock University:

Dr. Kenneth Kernaghan, President, The Institute of
Public Administration, Professor of Public
Administration and Politics.

TÉMOIN

De l'université Brock:

M. Kenneth Kernaghan, président, L'Institut
d'administration publique, professeur
d'administration publique et de politique.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 3

Thursday, April 21, 1988

Chairman: Howard Crosby

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 3

Le jeudi 21 avril 1988

Président: Howard Crosby

*Minutes of Proceedings and Evidence of the
Legislative Committee on*

BILL C-273

**An Act respecting political
rights of public employees**

*Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif
sur le*

PROJET DE LOI C-273

**Loi sur les droits politiques
des fonctionnaires**

RESPECTING:

Order of Reference

CONCERNANT:

Ordre de renvoi

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Second Session of the Thirty-third Parliament,
1986-87-88

Deuxième session de la trente-troisième législature,
1986-1987-1988

LEGISLATIVE COMMITTEE ON BILL C-273

Chairman: Howard Crosby

Members

Michael Cassidy
Jean-Robert Gauthier
Jim Hawkes
Claudy Mailly
Barry Moore
Bill Tupper
Barry Turner

(Quorum 4)

Elizabeth Kingston
Clerk of the Committee

Pursuant to Standing Order 94(4)

On Thursday, April 21, 1988:

Claudy Mailly replaced David Daubney.

COMITÉ LÉGISLATIF SUR LE PROJET DE LOI C-273

Président: Howard Crosby

Membres

Michael Cassidy
Jean-Robert Gauthier
Jim Hawkes
Claudy Mailly
Barry Moore
Bill Tupper
Barry Turner

(Quorum 4)

Le greffier du Comité
Elizabeth Kingston

Conformément au paragraphe 94(4) du Règlement

Le jeudi 21 avril 1988:

Claudy Mailly remplace David Daubney.

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, APRIL 21, 1988

(4)

[Text]

The Legislative Committee on Bill C-273, An Act respecting political rights of public employees, met at 11:07 o'clock a.m. this day in Room 307 of the West Block, the Chairman, Claudy Mailly, presiding.

Members of the Committee present: Michael Cassidy, Jean-Robert Gauthier, Jim Hawkes, Claudy Mailly, Barry Turner.

In attendance: From the Library of Parliament, Research Branch: William Bartlett and Gerry Schmitz, Research Officers.

Witnesses: From the Institute for Research on Public Policy: Edgar Gallant, Fellow in Residence, Former Chairperson of the Public Service Commission 1976-1985. From the University of Ottawa: John J. Carson, Retired Professor, Former Chairperson of the Public Service Commission 1965-1976. From Carleton University: Dr. V. Seymour Wilson, Professor, School of Public Administration.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Tuesday, February 9, 1988, concerning Bill C-273, An Act respecting political rights of public employees. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, March 1, 1988, Issue No. 1*).

Claudé Mailly read the letter from the Chairman, Howard Crosby, announcing her appointment as Chairman for this day's meeting.

It was agreed,—That the presentation of the three witnesses be taken as read.

The witnesses made an opening statement and answered questions.

At 12:40 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Elizabeth B. Kingston
Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 21 AVRIL 1988

(4)

[Traduction]

Le Comité législatif sur le projet de loi C-273, Loi sur les droits politiques des fonctionnaires, se réunit aujourd'hui à 11 h 07, dans la pièce 307 de l'Édifice de l'ouest, sous la présidence de Claudy Mailly, (*présidente*).

Membres du Comité présents: Michael Cassidy, Jean-Robert Gauthier, Jim Hawkes, Claudy Mailly, Barry Turner.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: William Bartlett et Gerry Schmitz, attachés de recherche.

Témoins: De l'Institut de recherches sur la politique publique: M. Edgar Gallant, membre en résidence, ancien président de la Commission de la Fonction publique (1976-1985). De l'Université d'Ottawa: M. John J. Carson, professeur retraité, ancien président de la Commission de la Fonction publique (1965-1976). De l'université Carleton: M. V. Seymour Wilson, professeur, École d'administration publique.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du mardi 9 février 1988 relatif au projet de loi C-273, Loi sur les droits politiques des fonctionnaires. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du jeudi 1^{er} mars 1988, fascicule n° 1*).

Claudé Mailly lit une lettre du président, Howard Crosby, la nommant présidente pour la réunion d'aujourd'hui.

Il est convenu,—Que l'exposé des trois témoins soit tenu pour lu.

Les témoins font une déclaration préliminaire et répondent aux questions.

À 12 h 40, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité
Elizabeth B. Kingston

EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

[Texte]

Thursday, April 21, 1988

• 1107

La présidente: À l'ordre!

Tout d'abord, il y a un détail de procédure à régler. J'ai ici une lettre du président de ce Comité législatif sur le projet de loi C-273 qui me délègue la présidence pour la journée d'aujourd'hui. Elle m'est adressée et se lit comme suit:

It will be necessary for me to be in my constituency on April 21, 1988. So I will be unable to serve as chairperson of the legislative committee on Bill C-273, an Act respecting political rights of public employees. I would appreciate it if you could act as chairperson in my absence for the meeting scheduled for 11 a.m. in room 307 West Block.

Elle est signée par Howard Crosby, député d'Halifax-Ouest.

Avant que nous entendions les témoignages des trois personnes qui sont ici aujourd'hui pour nous aider à étudier ce projet de loi, je voudrais dire qu'il me fait grand plaisir d'avoir été invitée à présider ce Comité. En tant que députée de la région de la Capitale nationale, le sujet des droits politiques des fonctionnaires me préoccupe beaucoup. J'aurais pu faire partie de ce Comité si on n'avait pas, par procédure législative, décidé de limiter à sept le nombre des députés qui peuvent y participer. Vu que nous avons besoin de l'aide très efficace de notre secrétaire parlementaire du Conseil du Trésor, notre collègue M. Hawkes, je suis membre substitut.

En lisant les comptes rendus du travail du Comité, je me suis aperçue qu'on avait quitté le terrain de la partisanerie et qu'on travaillait d'une façon très constructive à faire de ce projet de loi le meilleur projet de loi pour offrir à nos fonctionnaires tous les droits politiques possibles dans le contexte parlementaire canadien.

Nous avons aujourd'hui devant nous trois personnes qui s'y connaissent beaucoup dans le domaine. Nous les remercions d'avoir accepté de se présenter devant nous. Ce sont M. Edgar Gallant, M. John Jarvis Carson et M. Vince Wilson.

• 1110

Welcome, gentlemen. Thank you for appearing before us. We will begin with Mr. Gallant and his short presentation.

Mr. Hawkes: On a point of order, Madam Chairman, it is possible, by agreement, that we could take the statements presented and print them as if they were read?

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

[Traduction]

Le jeudi 21 avril 1988

The Chairman: I will now call the meeting to order.

We have to take care of a procedural detail first. I have here a letter from the Chairman of the Legislative Committee on Bill C-273, in which he delegates the duties of chairman to me for the day. The letter is addressed to me and reads as follows:

Il faudra que je sois dans mon comté le 21 avril 1988. Par conséquent, je ne pourrai pas présider le Comité législatif sur le projet de loi C-273, Loi sur les droits politiques des fonctionnaires. Je vous saurais gré de me remplacer comme président lors de la réunion prévue pour 11 heures dans la salle 307 de l'Édifice de l'Ouest.

The letter is signed by Howard Crosby, Member for Halifax-West.

Before we hear from our three witnesses, I would like to say that I am very pleased to have been asked to chair today's meeting. As a member from the National Capital Region, the subject of political rights for public servants is of great interest to me. I could have been a member of the committee had we not decided to limit the number of members to seven. Since the committee needs the effective assistance of the Parliamentary Secretary to the President of Treasury Board, Mr. Hawkes, I am an alternate member on this committee.

When I read the proceedings of the committee, I realized that it was working in a very constructive, non-partisan way to ensure that we have the best possible bill to give public servants every possible political right within the Canadian parliamentary context.

Today we welcome three witnesses with a great deal of expertise in this field. We would like to thank them for agreeing to appear before the committee. Our witnesses are Messrs. Edgar Gallant, John Jarvis Carson and Vince Wilson.

Je vous souhaite la bienvenue, messieurs, et je vous remercie d'avoir accepté de comparaître devant nous. Nous allons commencer par donner la parole à M. Gallant pour entendre son bref exposé.

M. Hawkes: J'invoque le Règlement, madame la présidente. Pourrait-on s'entendre pour annexer les déclarations à notre compte rendu et les considérer

[Texte]

Perhaps the introductory remarks of the witnesses could draw attention to the parts of the statement that they think might be of most interest and most relevant. It might be an efficient way to proceed if we are in unanimous agreement and if it is comfortable for the witnesses.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): I have a bit of a time constraint. I think it is a good suggestion. I have to speak in my riding. It is one of the beauties of being an Ottawa member; they get you 24 hours a day. It is at a school at 1 p.m. and it will take some time to get there. I would like to end at 12.30 sharp. If Mr. Hawkes' suggestion is agreeable to the witnesses, it is also agreeable to me.

La présidente: C'est maintenant à nos témoins de s'exprimer.

Is it agreeable to you to highlight your presentation and we will go straight to questions?

The witnesses are signaling that they are in agreement.

Déclaration de M. Edgar Gallant (membre en résidence de l'Institut de recherches sur la politique publique et ancien président de la Commission de la Fonction publique du Canada): Madame la présidente, je vous remercie ainsi que les membres du Comité de l'honneur que vous me faites en m'invitant à vous porter mon témoignage au sujet du projet de loi C-273. Je suis d'autant plus sensible à votre invitation que, aujourd'hui, je ne vous parle au nom d'aucune institution ni d'aucun groupe de personnes. Mes commentaires et points de vue sont strictement personnels même si, évidemment, ils sont fondés sur les connaissances que j'ai acquises au cours d'une expérience de 36 années dans l'administration publique canadienne aux niveaux fédéral, régional et international et, encore plus particulièrement, au cours des années 1976 à 1985 alors que j'oeuvrais à présidence de la Commission de la Fonction publique du Canada.

In the short period of time at my disposal, I would like to raise a few questions which seem to me to call for substantive amendments, deletions and additions to the provisions of Bill C-273.

Firstly I would suggest to the committee that you find appropriate ways, for instance in a preamble, to clarify the wishes of Parliament concerning the positive behaviour of public servants when it comes to partisan politics. When he appeared before the committee last week, Professor Kernaghan reminded all of us that a politically impartial public service is a fundamental feature of our Cabinet-parliamentary system of government. That is why I assume that the purpose of Bill C-273 is not to substitute political partisanship for political impartiality, but rather to see a new balance between political rights or freedoms and political neutrality for public servants. The bill seeks to achieve this new balance mainly by establishing administrative

[Traduction]

comme ayant été lues? Les témoins pourraient peut-être faire ressortir les points saillants de leurs déclarations. Ce serait peut-être une façon efficace de procéder s'il y a consentement unanime et si les témoins sont d'accord.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Puisque je ne peux pas rester longtemps, je trouve que la suggestion est bonne. Je dois faire un discours dans mon comté. C'est une des joies d'être député d'Ottawa; on peut faire appel à vous 24 heures par jour. Je dois être à une école à 13h00, et il me faudra un peu de temps pour m'y rendre. J'aimerais que la réunion prenne fin à 12h30 précises. Si nos témoins sont d'accord avec la proposition de M. Hawkes, je suis également d'accord.

The Chairman: We have to hear what our witnesses think.

Êtes-vous d'accord pour faire ressortir les points saillants de vos mémoires pour que l'on puisse passer plus rapidement aux questions?

Les témoins me font signe qu'ils sont d'accord.

Statement by Mr. Edgar Gallant (Fellow in Residence, Institute for Research on Public Policy, and Former Chairperson of the Public Service Commission): Mr. Chairman, I want to thank you and the members of the committee for honouring me with an investigation to testify on Bill C-273. I appreciate your invitation all the more in that today I am not speaking on behalf of any institution or group of persons. The views I will be expressing are strictly personal, even though they are based, obviously, on the knowledge I have acquired during 36 years of work in the field of public administration in Canada at the federal, regional and international levels, and more specifically, from 1976 to 1985 when I served as Chairman of the Public Service Commission.

Pendant le peu de temps qui m'est accordé, j'aimerais soulever quelques questions qui, à mon avis, exigent l'apport d'amendements et d'ajouts aux dispositions du projet de loi C-273, ainsi que la suppression de certaines d'entre elles.

Je recommanderais tout d'abord au Comité de trouver un moyen approprié, par exemple dans le cadre d'un préambule, de préciser les intentions du Parlement concernant la conduite convenable des fonctionnaires dans l'exercice d'activités politiques partisans. Lorsqu'il a comparu devant le Comité la semaine dernière, M. Kernaghan nous a rappelé qu'une Fonction publique impartiale constitue un aspect fondamental de notre système de gouvernement parlementaire et ministériel. Je suppose donc que le but du projet de loi C-273 n'est pas de remplacer l'impartialité politique par la partialité politique, mais plutôt de rechercher un nouvel équilibre entre les droits et libertés politiques des fonctionnaires et leur neutralité politique. Le projet de loi tente d'y

[Text]

categories and listing activities which are to be restricted or allowed for each category. In my view this approach constitutes one of the major flaws in the bill.

I submit that in order to ensure a behaviour consistent with the balance required between political freedoms and political neutrality for public servants, it is not enough to look at occupational groups and levels and a list of activities; account must also be taken of the specific duties of each position, the clientele served by each position, the work environment of the position, the specific partisan activity contemplated and the milieu in which the public servant would engage in partisan politics. The range of activities concerned and the multiplicity of the particular circumstances surrounding such activities make the approach on which the bill is based one that is arbitrary, clumsy and deficient. I believe it would not pass the test of the Canadian Charter of Rights and Freedoms. It is also an approach which, combined with other pieces of legislation, sends mixed messages about the real wishes of Parliament concerning the standards and principles of conduct on which public servants are expected to model their behaviour.

I strongly recommend, therefore, that the committee consider adding a preamble setting forth the principles of public service neutrality which all public servants must seek to uphold and to serve, regardless of their occupational group and level. In this connection, the committee may wish to take inspiration from two examples of such sets of principles. The first is the *Statement of Principles regarding the conduct of public employees* adopted by the Institute of Public Administration of Canada at its 1986 annual general meeting. This statement of values and standards, widely held throughout the public administration community in Canada, is produced in the Journal of IPAC, Canadian Public Administration, Volume 30, Number 3, pages 347-9.

The second is the *Statement of Intent* regarding political activities contained in the Conditions of Service Code which is the authoritative source of U.K. policy in this regard. (See section 9923 of the Civil Service Pay and Conditions of Service Code.)

A second group of questions I want to raise for your consideration concern the proposed division of public service employees in three categories: Category A representing about 2% of public service employees; Category B representing just above 15%, and Category C representing close to 83%. Why have the occupational groups listed as part of Category B been chosen and why only these? What are the criteria that were used for this selection? What are the common characteristics among the groups chosen?

[Translation]

parvenir par l'établissement, principalement, de catégories administratives et de listes d'activités qui seraient interdites ou permises selon les catégories. Cette façon de procéder constitue, à mon avis, l'un des principaux défauts du projet de loi.

Afin de s'assurer que la conduite des fonctionnaires respecte l'équilibre qui doit exister entre leurs libertés politiques et leur neutralité politique, j'avancerais qu'il ne suffit pas de prendre en considération des groupes au niveau professionnel et une liste d'activités; il faudrait également tenir compte des fonctions particulières de chaque poste, des clientèles desservies par chaque poste, du milieu de travail d'un poste, de l'activité politique partisane envisagée et du milieu dans lequel les fonctionnaires exerceraient une pareille activité. Étant donné la variété des activités en question et des circonstances particulières dans lesquelles elles seraient exercées, l'approche retenue pour formuler le projet de loi est arbitraire, boiteuse et imparfaite. Je ne pense pas qu'elle serait jugée conforme à la Charte canadienne des droits et libertés. Il s'agit également d'une approche qui, associée à d'autres mesures législatives, envoie des messages contradictoires au sujet des normes et des principes de conduite que le Parlement souhaite réellement que les fonctionnaires prennent pour modèle.

Je recommande fortement, par conséquent, que le Comité envisage l'ajout d'un préambule exposant les principes de la neutralité de la Fonction publique que tous les fonctionnaires doivent s'efforcer d'appuyer et de respecter, quels que soient leur groupe et leur niveau professionnels. À ce propos, le Comité pourrait s'inspirer de deux ensembles de principes semblables. Le premier est la Déclaration de principes concernant la conduite des employés du secteur public, adoptée par l'Institut d'administration publique du Canada à son assemblée annuelle générale de 1986. (Cet énoncé des valeurs et des normes, largement approuvé par ceux qui font partie des administrations publiques canadiennes, a été publié dans la revue de l'IPAC, *Canadian Public Administration Publique du Canada*, volume 30, n° 3, page 370.)

Le deuxième est le *Statement of intent* concernant les activités politiques dont il est question dans les *Conditions of Service Code* sur lesquelles est fondée la politique adoptée à ce sujet en Grande-Bretagne. (Voir l'article 9923 du *Civil Service Pay and Conditions of Service Code*.)

Le deuxième groupe de questions que je désire porter à votre attention concerne le projet de diviser les fonctionnaires en trois catégories: la catégorie A représentant environ 2 p. 100 des fonctionnaires, la catégorie B en représentant un peu plus de 15 p. 100 et la catégorie C en représentant un peu plus de 83 p. 100. Pourquoi les groupes professionnels énumérés dans la catégorie B ont-ils été choisis? Et pourquoi seulement ceux-là? Quels critères ont présidé à l'établissement de ce choix? Quelles sont les caractéristiques communes aux groupes choisis?

[Texte]

If one looks at the actual duties performed by public servants and takes account of the impact which their decisions have for the public at large, one fails to understand why not included in Category B are many groups of other public servants engaged in a wide range of administrative and regulatory functions which bear directly and visibly on many individual Canadians, on certain Canadian industries, on many private sector firms and on groups or associations. What about the customs officer at many points of entry into Canada, or the tax auditors, or the fisheries officers who administer licensing or inspection programs, or the food inspectors, the pharmaceutical products inspectors, the employees responsible for employment services and unemployment insurance benefits in communities right across the country, or the employees responsible for programs of grants and contributions for individuals or groups of individuals meeting certain criteria for private corporations in certain circumstances or for community organizations in support of some of their activities? All of these and many others may well have, indeed most probably have, considerable influence and high visibility.

Furthermore, within any one occupational group there frequently are significant differences with respect to political sensitivity. For instance, relatively junior level employees in small communities may well be very visible and have real influence, whereas the same level or even more senior level employees in head offices may never be visible to the public and not have much influence on the actual services given or refused to individuals at points of delivery.

In my view, unless the committee just does not care about the perception and reality of the political impartiality of the public service, it is essential that categories B and C be redesigned and redefined. I suggest to you that with the kind of common characteristics I have just spoken of, the numerical importance of these two categories would probably be the reverse of what flows from the present provisions of the bill. Thus Category C would probably be limited to employees found in the operational category and perhaps a number of employees from the administrative support and technical occupational groups.

Quant aux droits ou privilèges et activités dont il est question aux articles 2, 3, 4, 5 et 6, je m'en tiendrai pour l'instant à quelques brefs commentaires.

(i) Ces articles sont précisément la partie du projet de loi qui a le plus grand besoin de l'éclairage d'un préambule faisant état d'un ensemble de valeurs et de principes que

[Traduction]

Si l'on examine les fonctions effectivement exercées par ces fonctionnaires et si l'on tient compte de l'incidence de leurs décisions sur l'ensemble de la population, on comprend mal pourquoi n'ont pas été inclus dans la catégorie B de nombreux autres groupes de fonctionnaires dont la vaste gamme des fonctions, dans le domaine de l'administration et de la réglementation, touchent directement et de manière visible un grand nombre de Canadiens, certaines industries canadiennes, un grand nombre d'entreprises du secteur privé, ainsi que des groupes ou des associations. Que dire des agents des douanes à de nombreux petits points d'entrée au Canada? Des vérificateurs d'impôts? Des agents des pêches qui administrent les programmes d'octroi de permis ou d'inspection? Des inspecteurs des aliments? Des inspecteurs des produits pharmaceutiques? Des employés responsables des services de placement et des prestations d'assurance-chômage qui sont répartis dans tout le pays? Ou encore des employés responsables de programmes de subventions accordées à des personnes ou à des groupes de personnes qui répondent à certains critères, à des sociétés du secteur privé dans certaines circonstances ou à des organismes communautaires afin d'appuyer certaines de leurs activités? Tous ces employés et de nombreux autres pourraient bien avoir une influence considérable et être très en vue, ce qui est en fait très probablement le cas.

En outre, le caractère politique des fonctions exercées par des employés appartenant à un même groupe professionnel varie parfois beaucoup. Par exemple, dans de petites localités, les employés d'un niveau relativement peu élevé sont parfois très en vue et ont une véritable influence, alors que des employés de même niveau ou d'un niveau plus élevé à l'administration centrale ne sont jamais connus du public et n'ont pas véritablement d'influence sur les services rendus ou refusés à des particuliers aux endroits où ces services sont fournis.

À mon avis, à moins que le Comité ne se préoccupe nullement de la question de l'impartialité politique de la Fonction publique, et de la perception qu'on en a, il importe au plus haut point de repenser et de redéfinir les catégories B et C. Si l'on tenait compte des caractéristiques dont je viens de vous parler, je pense que l'importance numérique des employés qui figurent dans ces deux catégories seraient probablement tout le contraire de celle que l'on prévoit en vertu des dispositions actuelles du projet de loi. Ainsi, la catégorie C comprendrait probablement uniquement les employés de la catégorie opérationnelle et peut-être un certain nombre d'employés appartenant aux groupes d'exploitation technique et du soutien administratif.

With respect to the rights and privileges discussed in clauses 2, 3, 4, 5 and 6, I would like at this time to make the following comments.

(i) These particular clauses are the ones most in need of clarification by a preamble outlining the values and principles that all public servants should uphold and

[Text]

tous les fonctionnaires devraient respecter et défendre quelle que soit la catégorie dans laquelle elles ou ils se trouvent.

(ii) Alors que les paragraphes a), b), c) et d) de l'article 2 correspondent à la pratique actuelle, le paragraphe e) ouvre toute-grandes de nouvelles portes qui risquent de compromettre sérieusement, non seulement la crédibilité de la Fonction publique mais aussi le principe de la responsabilité ministérielle. En effet, les restrictions imposées à l'article 4 sont tellement faibles qu'elles ne sauraient empêcher des prises de position publiques pour ou contre les politiques et les programmes du gouvernement par de nombreux fonctionnaires (dont plusieurs aiguillonnés, encouragés, voire même poussés par leurs syndicats ou par des groupes de pression), mettant inévitablement en cause leur loyauté et même celle de toute une partie ou de l'ensemble de la Fonction publique. Le Comité devrait donc chercher à mieux circonscrire à l'article 4 (bien sûr, avec l'aide du préambule dont j'ai déjà parlé) l'exercice du droit ou privilège donné à l'article 2e).

(iii) Les paragraphes a), c) et d) de l'article 3 sont ceux qui vont le plus carrément à l'encontre de l'impartialité de la Fonction publique. Si tel que prévu par le libellé actuel du projet de loi, cet article devait s'appliquer à plus de 80 p. 100 (voire même 90 p. 100) de la Fonction publique, je n'ai aucun doute que dans quelques années seulement, ni le Parlement, ni le gouvernement, ni le public canadien en général ne pourraient désormais mettre leur confiance dans la Fonction publique pour leur fournir les informations et explications demandées, pour servir loyalement le gouvernement et pour livrer efficacement l'ensemble des services gouvernementaux au bénéfice de la population. Je n'ai aucun doute, non plus, que les fonctionnaires eux-mêmes et elles-mêmes subiraient un double préjudice: d'abord la politisation ou, tout au moins, la perception de politisation viendrait troubler les relations de travail au sein de la Fonction publique et pourrait nuire à la carrière de nombreux individus; aussi, plusieurs fonctionnaires, particulièrement celles et ceux qui oeuvrent en dehors de la région de la Capitale Nationale, pourraient être soumis à des pressions et influences pour les faire s'engager dans une forme d'activité politique partisane. Le Comité voudra sans doute chercher des garanties adéquates contre ces conséquences néfastes.

Madam Chairman and members of the committee, when Professor Kernaghan appeared before you last week he invited the committee to move cautiously with the expansion of political partisanship and critical comments by public servants. He warned against too much haste, pointing out the enormity of the risks involved in legislating such major changes before very careful and detailed study of all the implications. A warning was also given by *The Vancouver Sun* in its editorial page of April 7, 1988. It concluded:

[Translation]

defend, regardless of the operational category to which they belong.

(ii) Whereas the activities described in subclauses (a), (b), (c) and (d) of clause 2 are presently allowable, subclause (e) covers a variety of new activities that could seriously compromise the credibility of the public services as well as the principle of ministerial responsibility. The restrictions outlined in clause 4 are so weak that they would be ineffective in terms of preventing many public servants—who would be encouraged and even spurred on by their unions and by lobby groups—from making public statements for or against government policies and programs. Such statements would inevitably call into question their loyalty and perhaps that of part or all of the public service. Therefore, the committee should endeavour to define more clearly in clause 4—with, of course, the help of the preamble about which I have already spoken—how the rights spelled out in clause 2(e) would be exercised.

(iii) Subclauses (a), (c) and (d) of clause 3 fly the most strongly in the face of the principle of the public service's impartiality. If, as the present wording of the bill stipulates, this clause were to apply to more than 80%—or even 90%—of the public service, I have no doubt that in only a few years' time, neither Parliament, the government nor the Canadian public in general would be able to trust the public service to provide the requested information and explanations, serve the government faithfully and effectively provide to the public a wide range of government services. Nor do I have any doubt that public servants themselves would be doubly prejudiced: first the politicization process, or at the very least, a perception of politicization, would hamper working relations within the public service and could hurt the careers of many people; a great many public servants, especially those working outside the National Capital Region, could be pressured into getting involved in a partisan political activity. The committee will undoubtedly want to come up with adequate safeguards against these harmful consequences.

Madame la présidente et membres du Comité, lorsque M. Kernaghan a comparu devant vous la semaine dernière, il vous a recommandé la prudence en étendant la portée des activités politiques partisans des fonctionnaires et en leur permettant d'exprimer leurs points de vue. Il vous a déconseillé d'agir avec précipitation, vous faisant remarquer qu'il serait énormément risqué d'inscrire dans une loi des changements aussi importants avant d'entreprendre une étude minutieuse et détaillée de toutes leurs conséquences. Le *Vancouver Sun*, dans sa page éditoriale du 7 avril 1988, publiait également cette mise en garde:

[Texte]

The public interest demands that greater political freedom of public employees should not be granted at the expense of the integrity of the civil service.

The stakes in the outcome of the committee's deliberations are very high indeed and the task at hand is enormous. You deserve our most sincere congratulations, Madam Chairman, for having undertaken it.

Over the past six or seven years, I have noticed, along, I am sure, with many others, an increasing disregard for certain values that once were a source of inspiration for many a public servant, a kind of creeping moral neutrality which makes it less and less acceptable to uphold and to promote such virtues as honesty, courage, loyalty, self-discipline and public spiritedness. Your committee has the awesome responsibility of having an overpowering influence in this regard: you can transform this creeping infection into a rampant disease or you can go a long way in arresting this trend and restoring public service values.

I wish you well in your deliberations.

Statement by Mr. John J. Carson (Retired Professor, University of Ottawa): I am delighted that your committee would reach so far back in history to seek comments on your current deliberations. Twenty-two years ago I tried to assist some of your predecessors on the Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on Employer-Employee Relations in the Public Service of Canada to legislate on this same issue.

With the late Dick Bell, David Lewis, Senator Norman MacKenzie, Jean Richard and many other fine committee members, my bureaucrat colleagues—including the late Arnold Heeney, Dr. George Davidson, Sylvain Cloutier, Douglas Love and myself helped the Honourable Edgar Benson to secure passage of three extraordinary pieces of public service legislation, including—almost as a postscriptum—section 32 of the *Public Service Employment Act*.

Imperfect though it was, it has survived virtually intact since its passage in 1967.

In my own view, it is probably overdue for some change. When the Special Committee for the Review of Personnel Management and the Merit Principle (commonly known as the D'Avignon Committee) reported in 1979, I felt they had come up with a set of proposals on this question that were at least worthy of a debate, and I said so to anyone who would listen.

Well here we are nine years later and nothing much has happened, except for Mr. Justice Walsh's suggestions for a more liberal interpretation of section 32 in his decision of August 22, 1986.

[Traduction]

Dans l'intérêt public, il ne faudrait pas accorder une plus grande liberté d'expression politique aux fonctionnaires au détriment de l'intégrité de la Fonction publique.

Les enjeux des travaux du Comité sont en fait très élevés et la tâche à accomplir est énorme. Vous méritez nos plus sincères félicitations, monsieur le président, pour l'avoir entreprise.

Au cours des six ou sept dernières années, j'ai remarqué, tout comme beaucoup d'autres, j'en suis certain, une indifférence croissante à l'égard de certaines valeurs qui étaient auparavant une source d'inspiration pour plus d'un fonctionnaire; une sorte «de neutralité morale envahissante» qui fait qu'il devient de moins en moins acceptable de respecter et de promouvoir des vertus comme l'honnêteté, le courage, la loyauté, l'autodiscipline et l'intérêt de la chose publique. Votre Comité a la lourde responsabilité d'exercer une puissante influence à cet égard: vous pouvez soit transformer cette infection insidieuse en une maladie contagieuse, soit contribuer grandement à juguler cette tendance et à rétablir les valeurs traditionnelles dans la Fonction publique.

Je vous souhaite de réussir.

Déclaration de M. John J. Carson (professeur retraité de l'Université d'Ottawa): Je suis heureux que votre Comité se soit souvenu de moi, après si longtemps, pour obtenir une opinion sur l'étude qu'il effectue aujourd'hui. En effet, il y a vingt-deux ans, j'ai essayé d'aider certains de vos prédécesseurs du «Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur les relations employeurs et employés dans la Fonction publique du Canada» à légiférer sur cette même question.

Entouré des regrettés Dick Bell et David Lewis, du sénateur Norman MacKenzie et de Jean Richard et d'autres membres distingués du Comité, mes collègues de l'administration et d'autres encore comme le regretté Arnold Heeney, le D^e George Davidson, Sylvain Cloutier, Douglas Love, nous avons aidé l'honorable Edgar Benson à faire adopter trois textes législatifs extraordinaires concernant la Fonction publique, y compris (presque en postscriptum), l'article 32 de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*.

Malgré toutes ses imperfections, cette disposition est restée pratiquement la même depuis son adoption en 1967.

J'ai donc l'impression qu'il est grand temps d'opérer quelques changements. Lorsque le Comité spécial chargé d'examiner la gestion du personnel et le principe du mérite (mieux connu sous le nom de Comité D'Avignon) a déposé son rapport en 1979, j'ai eu le sentiment qu'il en était arrivé à une série de propositions qui valaient au moins la peine d'être débattues et je l'ai dit à tous ceux qui voulaient m'entendre.

Nous voici donc neuf ans plus tard, et rien ne s'est vraiment passé, sauf que M. le juge Walsh a proposé une interprétation plus libérale de l'article 32 dans sa décision du 22 août 1986.

[Text]

There has been a plethora of excellent articles on the subject in the Institute for Research on Public Policy's house organ *Policy Options*. But most of these have addressed the issue of politicization at senior levels of the public service, which, of course, has already been precluded, and quite properly so, in both the D'Avignon Report and Mr. Daubney's Bill C-273. I refer to the articles of Messrs. Sharp, Robertson, Gallant, Kernaghan, D'Aquino and Daubney, to name but a few of the more recent writers, all of these have set forth the arguments for political neutrality at senior levels more eloquently and effectively than I can. But I trust that this is not even a "hidden agenda" item in respect to Bill C-273. If I am mistaken, I hope the members of the committee will advise me so that I can publicly align myself with the authors mentioned above.

Now that we have hopefully disposed of Mr. Daubney's Category A employees, numbering 4,351 and representing only 2% of the public service, and who will presumably continue to be governed by section 32 of the PSEA, let me turn your attention to Category C, where I think some measure of agreement could also be reached.

For starters, I would suggest that the existing Operational Category of the Public Service might be swept into Mr. Daubney's Category C with almost full political rights. This represents 40,000 public servants or 18% of the 217,223 reported in the latest PSC Annual Report. Such an arrangement would be very similar to the United Kingdom's Third Tier.

Whether one could do the same thing in respect of the Technical and Administrative Support Categories is slightly more controversial. I am inclined to think that with the exception of certain inspectors in the Technical Category, one probably could. These two categories embrace another 92,984 public servants or 42% of the total. When added to the Operational Category you have a potential of 133,236, or 61% of the public service, in the politically free Category C.

The duties of the great majority of these employees are almost identical to those of their counterparts in the private sector and therefore cannot be legitimately considered as politically sensitive.

Having said that, I must acknowledge that it is 21 years ago since I presided over the Civil Service Commission's last reclassification on the Civil Service into six broad occupational categories, housing 76 occupational groups. So if my current understanding is faulty in this respect, I hope the present Public Service Commissioners, the

[Translation]

Une série d'excellents articles ont paru à ce sujet dans *Policy Options*, la publication interne de l'Institut de recherches politiques. Toutefois, la plupart de ces articles portaient exclusivement sur l'activité politique des hauts fonctionnaires de la Fonction publique que leur interdisent (et à juste titre d'ailleurs), les auteurs du rapport D'Avignon et le projet de loi C-273 parrainé par M. Daubney. Je me réfère ici aux articles de MM. Sharp, Robertson, Gallant, Kernaghan, D'Aquino et Daubney, pour ne nommer qu'une poignée de ceux qui ont récemment abordé le sujet et qui, tous, ont fait valoir les mérites de la neutralité politique des cadres supérieurs de la Fonction publique avec beaucoup plus d'éloquence et d'efficacité que je ne saurais le faire moi-même. Mais j'imagine que cette question ne sera pas abordée à l'occasion de l'étude du projet de loi C-273 (les membres du Comité me diront si je fais erreur pour que je puisse publiquement m'aligner sur les auteurs que je viens de citer).

Maintenant que nous avons réglé, espérons-le, le sort des employés de la catégorie dont parle M. Daubney, soit 4,351 personnes représentant 2 p. 100 seulement de l'effectif de la Fonction publique (et qui continueront, semble-t-il, à être assujettis à l'article 32 de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*), permettez-moi de passer à la catégorie C dont il est question dans le projet de loi, et sur laquelle, nous pourrions, sans doute, réussir à nous entendre.

Pour commencer, je préconiserais que l'actuelle catégorie opérationnelle de la Fonction publique pourrait être incorporée à la catégorie C de M. Daubney et se voir accorder presque tous les droits politiques. Cette catégorie, qui correspondrait à celle du troisième palier au Royaume-Uni, représente 40,000 fonctionnaires, soit 18 p. 100 de l'effectif total de 217,223 employés dont fait état le plus récent rapport annuel de la CFP.

On peut se demander s'il conviendrait de réserver le même traitement aux catégories des emplois techniques et du soutien administratif. Pour ma part, je pense que ce serait possible sauf pour quelques inspecteurs de la catégorie des emplois techniques. Les deux catégories précitées comprennent 92,984 fonctionnaires, soit 42 p. 100 de l'effectif total. Une fois ces chiffres ajoutés à l'effectif de la catégorie des opérations, on atteindrait le nombre de 133,236 employés (soit 61 p. 100 de la Fonction publique) qui feraient partie de la catégorie C, celle dont les membres ont le droit de se livrer à des activités politiques.

La grande majorité de ces employés exercent des fonctions presque identiques à celles de leurs homologues du secteur privé, et l'on ne peut donc voir quel danger ils présentent sur le plan politique.

Cela dit, je vous rappelle que 20 ans ont passé depuis que j'ai présidé à la dernière reclassification effectuée par la Commission de la Fonction publique où l'on a réparti les fonctionnaires en six grandes catégories d'occupations comprenant elles-mêmes 76 groupes. Par conséquent, si je ne suis pas tout à fait au courant de la situation actuelle,

[Texte]

Treasury Board Secretariat or the Staff Associations will straighten me out.

I am reminded that your predecessors in 1966 had the benefit of extensive advice from such articulate staff association spokespersons as Leslie Barnes, Cal Best and Claude Edwards.

Now let us turn our attention to Mr. Daubney's Category B, which contains a *mélange* of occupational groups from the Administrative and Foreign Service Category and the Professional and Scientific Category. These two categories represent a total of 79,662 or 36% of the public service. I suspect that this is the nub of the issue and I find Mr. Daubney's draft legislation a bit facile in respect to these two categories. Frankly, I would prefer the D'Avignon formula in respect to Category B. This would leave the Public Service Commission to adjudicate on individual applications from within these two occupational categories as the need arose.

Having played some part in the design of these two categories and the 42 occupational groups that they encompass, I can assure the committee that they were not structured on the basis of either political sensitivity or the lack thereof. They were structured on the basis of educational qualifications, work experience, level of responsibility, consequence of error, etc. One would be hard pressed to allocate any one group of these positions in its entirety and/or a grade level within such a group to either Category A or C without individual examination of the current duties performed and at what level and in what location.

The suggestion that the Public Service Commission could do this by "block" regulation, subject to parliamentary approval and within a matter of months is a bit unrealistic, if not impossible.

Perhaps I have said enough. I am in the hands of the committee.

Statement by Dr. Vince Wilson (Professor, School of Public Administration, Carleton University): Madam Chairman, I do not have much to say to the committee, but before I make a few desultory comments to the committee about Bill C-273, let me tell you where I stand in regard to the legislation. I am for it. In taking this stand I, however, fully respect the position of some of my friends and colleagues who feel that the legislation goes too far in allowing increased political activity for public servants, but is creating a danger of a politicized public service. I see no evidence that this is so from a comparative perspective, but I understand their nervousness about it and respect this right of having an honest difference of opinion.

[Traduction]

j'espère que les commissaires de la Fonction publique, le secrétaire du Conseil du Trésor ou les associations d'employés corrigeront mon tir.

Je me souviens que vos prédécesseurs en 1966 ont profité de la vaste expérience de porte-parole d'associations du personnel aussi éloquents que Leslie Barnes, Cal Best et Claude Edwards.

Passons maintenant à la catégorie B proposé par M. Daubney, qui comprend un assortiment de groupes appartenant à la catégorie des emplois administratifs et du service extérieur et à celle des emplois scientifiques et professionnels. Ces deux catégories représentent au total 79,662 fonctionnaires, soit 36 p. 100 de la Fonction publique. Nous abordons ici, je le sens, le noeud de la question et je trouve que M. Daubney propose une solution un peu facile à l'égard de ces deux catégories. Franchement, je préférerais la formule D'Avignon en ce qui concerne la catégorie B. La Commission de la Fonction publique serait ainsi libre de juger au fur et à mesure les demandes formulées par les employés appartenant à ces deux catégories d'occupations.

Étant donné que je suis pour quelque chose dans la conception de ces deux catégories et des 42 groupes d'occupations qui la composent, je puis assurer le Comité qu'elles n'ont pas été structurées en fonction de considérations politiques. Nous avons plutôt tenu compte des aptitudes et de l'expérience professionnelles, du niveau de responsabilité, des conséquences en cas d'erreur et d'autres facteurs du genre. Il serait difficile d'inclure un groupe quelconque de ces postes, en tout ou en partie, soit dans la catégorie A, soit dans la catégorie C, sans examiner le cas de chaque employé, les fonctions qu'il remplit, son niveau et l'endroit qu'il les exerce.

L'idée que la Commission de la Fonction publique puisse y arriver en réglementant des «groupes d'employés» sous réserve de l'approbation du Parlement (et en l'espace de quelques mois) est un peu irréaliste, sinon utopique.

J'en ai assez dit peut-être. Je m'en remets au Comité.

Déclaration de M. Vince Wilson (professeur de Sciences politiques et d'administration publique, Université Carleton): Monsieur le président, je n'ai pas beaucoup à dire au Comité, mais avant de faire quelques observations de différents ordres au Comité à propos du projet de loi 273, j'aimerais d'abord vous dire quelle est ma position sur ce projet de loi: je suis pour. En adoptant cette position, je n'en respecte pas point moins pleinement celle de certains de mes amis et collègues qui estiment que le projet de loi va trop loin en accordant plus de latitude aux fonctionnaires en matière d'activités politiques, et en risquant de la sorte de politiser la Fonction publique. Il n'existe aucune preuve à mon avis d'un point de vue comparatif, que cela se produira, mais je comprends leurs craintes à ce sujet et je respecte leurs droits légitimes de diverger d'opinion.

[Text]

In a few minutes of presentation I do not want to dazzle and bore you with my academic brilliance and I am sure other witnesses have dealt with some of the points I wish to make. But I need to reiterate some facts, perhaps taking coals to Newcastle.

Firstly, where did we get these notions of anonymity and neutrality which dominate our concerns before this committee this morning? Many people do not realize that they are nineteenth-century concepts—relatively recent in time—which now seem to be engraved in stone. For these concepts we owe a heavy intellectual debt to the Utilitarian philosophers such as John Stuart Mill, Jeremy Bentham and Walter Bagehot. In a word, most of these men were of liberal persuasion in the philosophical-historical meaning of the term. They developed and fostered the concepts of ministerial responsibility and accountability; the ministerial department; the budgetary system of annual estimates and parliamentary appropriations; the development of a career public service recruited by merit criteria, and in return for anonymity, secrecy and lower salaries than in the public sector there was to be a security of tenure attached to the position of public servant.

All of these theoretical notions under-guiding these practices were offered as a package and then tested in the thorough-going process of administrative reforms experienced in Britain, Australia, India, Canada and so many other western and non-western countries during the last century and a half.

While the basic Utilitarian concepts of our liberal-democratic philosophy have stood the test of time, there has been nothing sacrosanct about these elements of social engineering. Political systems have changed the rules of the game and ours is certainly no exception. By and large, for example, no public servant can today expect security of tenure, and the changes occurring in today's public service—downsizing, contracting out and privatization are, to say the least, making the natives in the public service restless.

Experience in Canada and elsewhere shows that determining the best possible regime for the partisan political activity of public servants is a very complicated matter. The Special Committee on Personnel Management and the Merit Principle (The D'Avignon Committee) noted that the views of those who spoke to the committee about partisan political activity "ran the gamut" from those who "believed passionately in their right to unfettered movement" to those who believed that "partisan activity by any public servant was sufficient to cast a shadow on the political neutrality of the entire public service".

Thus, the participation of public servants in political activity can usefully be depicted on a continuum between the extremes of unrestrained political activity and no political activity. Our 1967 legislation acknowledged the

[Translation]

Dans ces quelques minutes qui me sont accordées, je n'ai pas l'intention de vous éblouir ou de vous ennuyer avec de grandes théories savantes. Je suis convaincu par ailleurs que d'autres témoins ont déjà parlé des points que j'aimerais vous présenter. Au risque d'amener de l'eau à la mer, j'aimerais cependant revenir sur quelques faits.

En premier lieu, d'où viennent ces notions d'anonymat et de neutralité qui semblent préoccuper la plupart des témoins ce matin? Bien des gens ne se rendent pas compte que ce sont des notions créées au 19^e siècle—elles sont donc relativement récentes—qui semblent maintenant coulées dans le béton. Ces concepts, nous les devons en grande partie aux philosophes utilitaristes tels John Stuart Mill, Jeremy Bentham et Walter Bagehot. La plupart des utilitaristes étaient partisans du libéralisme au sens historique et philosophique du terme. Ils ont créé et défendu la motion de responsabilité ministérielle, l'organisation ministérielle, le système budgétaire fondé sur les estimations annuelles et les crédits parlementaires, l'idée de la mise sur pied d'une Fonction publique recrutée au mérite au sein de laquelle, en échange de l'anonymat, du caractère secret et de salaires moins élevés, les fonctionnaires obtiendraient la sécurité d'emploi.

Ces notions théoriques ont été érigées en système et ont dû subir l'épreuve du processus de réformes administratives approfondies qui a été mis en oeuvre en Grande-Bretagne, en Australie, en Inde, au Canada, bref dans une foule de pays de l'Ouest et d'ailleurs depuis un siècle et demi.

Même si les concepts utilitaristes fondamentaux de notre philosophie libérale et démocratique ont résisté à l'épreuve du temps, aucun de ces éléments n'est demeuré immuable. Ainsi, les régimes politiques ont changé les règles du jeu, et le nôtre n'a pas fait exception. Par exemple, aucun fonctionnaire ne peut, de façon générale, s'attendre aujourd'hui à la sécurité d'emploi; en outre, les changements qui secouent de nos jours la Fonction publique, comme la réduction des budgets et de l'effectif, l'impartition et les privatisations, sont à tout le moins sources d'inquiétude pour les fonctionnaires.

L'expérience au Canada et ailleurs montre que l'établissement du meilleur régime en matière d'activités politiques partisans des fonctionnaires est une question très complexe. Le Comité d'examen de la gestion du personnel et du principe du mérite (le Comité d'Avignon) a noté que les points de vue des gens qui se sont adressés à lui à propos de l'activité politique partisane étaient des plus variés: certains croyaient fermement à leur droit de participation sans entraves, d'autres estimaient que l'activité partisane de tout fonctionnaire risquait de ternir la réputation de neutralité politique de toute la Fonction publique, et d'autres encore se situaient entre ces deux positions extrêmes.

On peut ainsi porter toutes les opinions sur la participation des fonctionnaires à l'activité politique sur une échelle entre les extrêmes que constituent la liberté d'activité politique sans entraves et l'interdiction de toute

[Texte]

right to some measure of political activity. In the 1980s, I think it is time that we look at whether those rights should not be extended in light of the changes occurring in our public bureaucracies.

This bill represents, in many important respects, a copying of the British legislation. I see no evidence from Britain, France or Australia (which all advocate similar legislation) that political activity amongst public servants has been on the increase. All indications point to the fact that very few public servants avail themselves of the opportunity to be politically active. Perhaps this might change because of economic times and circumstances, but the onus is now on those who oppose such liberality of the conventions to prove this would be the case.

Having said this, I am still somewhat uneasy about section 2(e) dealing with the right of public employees, subject to section 4, to express an opinion on matters of public interest. In my view there are occasions when a public statement might very indirectly conflict with the duties of the position the employee occupies. In my view categories A and B should be further proscribed in making public comments on matters of public interest. Those in these two categories have restricted rights and should be prohibited altogether from expressing opinions on matters of public interest.

I have some difficulties with the institutional arrangements stipulated in this act. Section 10(1) empowers the Public Service Commission to:

“... hold public hearings to determine whether sections 3, 7, 8 and 9 shall apply to each occupational group of employees in category B.”

My own preference will be to hand this responsibility to an independent board whose three members are mutually acceptable to the unions and the government. This triumvirate will be responsible to Parliament and will make recommendations to the respective committee of the House of Commons designated to undertake a comprehensive review of the provisions of the act every four years.

My recommendations are therefore as follows:

A. Restrict the rights of comment on matters of public interest on A and those select groups in B. Only the residual groups in B who have been given the right to freely engage in political activity and those in category C should have free rein to exercise this right.

B. An independent triumvirate, acceptable to both the public service unions involved and the government, should be allowed to expedite the duties enumerated in sections 10 and 11. This triumvirate should also be given

[Traduction]

activité politique. La loi de 1967 reconnaissait le droit de participation à certaines activités politiques. Dans les années 1980, je crois qu'il est opportun de réexaminer la question et de décider si ces droits devraient être étendus à la lumière des changements qui se produisent dans la Fonction publique.

Ce projet de loi est, sur un grand nombre de points importants, une copie conforme du projet de loi britannique. Rien n'indique qu'en Angleterre, en France ou en Australie (qui préconisent tous un projet de loi semblable) l'activité politique des fonctionnaires a été à la hausse. Tout indique au contraire que très peu de fonctionnaires profitent de l'occasion de participer activement à la vie politique. Peut-être que cette situation changera en raison des conditions et des circonstances économiques, mais il incombe maintenant à ceux qui s'opposent à une telle libéralisation de le prouver.

Cela dit, j'ai encore quelques réserves à formuler à propos de l'alinéa 2e) qui porte sur le droit des fonctionnaires, sous réserve de l'article 4, d'exprimer leur opinion sur des sujets d'intérêt public. A mon sens, il existe des cas où une déclaration publique pourrait très indirectement entrer en conflit avec les fonctions occupées par l'employé. A mon point de vue, on devrait restreindre davantage le droit des employés des catégories A et B d'exprimer leurs opinions sur des sujets d'intérêt public. Il conviendrait en effet d'interdire complètement aux employés de ces deux catégories, dont les droits sont restreints, d'exprimer leurs opinions sur des sujets d'intérêt public.

Je ne suis pas tout à fait d'accord avec les dispositions énoncées à l'article 10 du projet de loi. En effet, le paragraphe 10(1) donne à la Commission de la Fonction publique le pouvoir de

«tenir une audience publique afin de déterminer si les articles 3, 7, 8 et 9 s'appliqueront à chacun des groupes professionnels d'employés de la catégorie B.»

Je proposerais plutôt de charger de cette responsabilité un bureau indépendant composé de trois membres approuvés par les syndicats et le gouvernement. Ce bureau serait responsable devant le Parlement et formulerait des recommandations au comité de la chambre des communes chargé de la refonte des dispositions de la loi tous les quatre ans.

Mes recommandations sont donc les suivantes:

A. Restreindre les droits des employés de catégorie A et de certains employés de catégorie B en matière d'expression de sujets d'intérêt public. Seuls les autres groupes d'employés de catégorie B auxquels on aurait donné le droit de s'engager librement dans l'activité politique et les employés de catégorie C pourraient exercer sans entraves ce droit.

B. Un bureau indépendant formé de trois personnes ayant reçu l'agrément des syndicats de la Fonction publique et du gouvernement devrait être seul habilité à exercer les fonctions énumérées aux articles 10 et 11. Il conviendrait

[Text]

the added responsibilities enumerated in section 13(1). In effect, the parliamentary committee should expect a comprehensive review of the provisions of the act to be laid before it for deliberation.

La présidente: Monsieur Gallant, vous avez la parole.

M. Gallant: Je voudrais vous dire et dire aux membres du Comité combien je suis sensible à l'honneur qu'on m'a fait en m'invitant à venir ici ce matin. Évidemment, je ne parle au nom de personne ni d'aucune institution, mais tout simplement en mon nom personnel, à la lumière des connaissances acquises au cours de mes 36 années à la Fonction publique fédérale.

To go over quickly the main points in my six-page statement, let me say that my deepest conviction is that without a preamble or other means of obtaining the true wishes of Parliament as to the positive principles and values on which Parliament expects public servants to model their behaviour, I think the bill would be considerably weakened and would be, in my view, very difficult to administer and very dangerous.

I would suggest that in considering such a set of principles and values, there are a number of existing documents, including a Statement of Principles by the Institute of Public Administration of Canada and the Declaration of Intent and the Statement of Principles that one finds in the code of the U.K. civil service, which sets forth those principles very concisely.

Secondly, I have to say that, in my view, the provisions concerning the precise categories proposed, A, B and C—A including about 2% of public servants, B roughly 15%, and C 83%. . . Proceeding in this way, in my view, would be very difficult to defend.

• 1115

I think this approach, as is, with the kind of criteria that seem to have been used in the selection, although they are not clear, would be probably unable to stand the test of the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

I believe, therefore, that an attempt should be made to clarify the criteria that ought to be used for selecting individuals or groups to be put into category B and for determining the kind of characteristics that would be common to those individuals. I have in my declaration, as you will see, suggested a number of examples in this regard.

I really believe categories B and C should be redesigned by the committee and redefined to take account of the kind of characteristics and criteria I have referred to in my paper.

I would suggest that if this were done, the outcome would probably be in terms of numbers, exactly the

[Translation]

également de confier à ce bureau les responsabilités supplémentaires énumérées au paragraphe 13(1) et une refonte en profondeur des dispositions de la loi devrait être déposée devant le comité parlementaire pour étude.

The Chairman: You have the floor, Mr. Gallant.

Mr. Gallant: I would like to tell the committee how much I appreciate the honour of being invited to testify before you this morning. It goes without saying that I am not representing any individual or institution, but rather am appearing on my own behalf and commenting in light of the knowledge I acquired over the course of a 36-year career in the federal public service.

Je vais passer en revue rapidement les points saillants de ma déclaration de six pages. Permettez-moi de vous dire que je suis profondément convaincu que sans préambule ou un autre moyen de préciser la volonté du Parlement en ce qui concerne les principes et les valeurs positives auxquelles le Parlement s'attend dans le comportement des fonctionnaires, je crois que le projet de loi serait affaibli considérablement et serait très difficile à administrer et très dangereux.

Il existe déjà un certain nombre de documents auxquels on pourrait se référer comme études des principes et des valeurs, par exemple, il y a un énoncé de principe qui a été publié par l'Institut d'administration publique du Canada et la «*Declaration of Intent and the Statement of Principles*» que l'on retrouve dans le code de la Fonction publique du Royaume-Uni, qui énonce ces principes de façon très concise.

Deuxièmement, à mon avis, les dispositions concernant les catégories proposées—où il y aurait 2 p. 100 des fonctionnaires dans la catégorie A, environ 15 p. 100 dans la catégorie B et 83 p. 100 dans la catégorie C. . . À mon avis, il serait très difficile de défendre une approche de ce genre.

Je pense que cette approche, avec les critères qui ont été utilisés, même s'ils ne sont pas clairs, ne résisterait pas à une contestation en vertu de la Charte canadienne des droits et libertés.

Par conséquent, j'estime qu'il faudrait essayer de préciser les critères qu'on devrait utiliser pour choisir les personnes ou les groupes qui feront partie de la catégorie B et pour déterminer les caractéristiques que ces personnes devraient avoir. Dans ma déclaration, j'ai donné un certain nombre d'exemples.

Je crois que les catégories B et C devraient être repensées par le comité pour tenir compte des caractéristiques et des critères auxquels je fais allusion dans mon mémoire.

Si l'on procédait de cette façon, je pense que les pourcentages de fonctionnaires dans la catégorie B et C

[Texte]

opposite to the outcome in regard to numbers in categories B and C under the existing provisions of the bill.

I think clauses 2, 3, 4, 5, and 6 are the ones that cry out for the kind of guidance that could be provided in a preamble. They cry out for clarifying messages rather than continuing to get mixed messages from Parliament as to the kind of conduct that is expected from public servants.

Under clause 2, paragraphs (a), (b), (c) and (d) are really corresponding to the regime that is in place today. It is the subparagraph of paragraph (e) which is new and in my view, even though it is qualified under clause 4, it leaves open the door to considerable abuse and would call into question the integrity of the Public Service.

It is, however, in clause 3 that one finds provisions which in my view go squarely, directly, against the notion of the political impartiality of the Public Service.

In my view, if this clause of the bill and the division between (b) and (c) that is proposed in the bill were to remain as is, within very few years, Parliament, government and the public could no longer put their confidence in the Public Service for providing objectively the information and advice being sought for delivering government services in a manner that is both efficient and effective.

More importantly, I really believe it is the public servants themselves who would be subjected to double jeopardy. In the first place with such a large number of public servants visibly engaged in partisan politics, it would be impossible for many public servants not to suffer from the serious deterioration that would occur in the staff relations within government departments and units, and their career prospects could indeed be adversely affected.

• 1120

Furthermore, those who are out in the regions—and believe you me, Madam, I have travelled, when I was chairman for nine years, consistently all over the province to meet public servants who were out delivering government services to people—those are the ones who could very well find themselves under all kinds of pressures and influences to engage in activities that they would not want to.

I have looked at the record of the meeting when Professor Ken Kernaghan was here last week and have been very much impressed with his plea to you to proceed carefully, not to rush into legislation without having studied and measured very carefully all of the implications. *The Vancouver Sun* not so long ago—April 7 to be precise—in an editorial comment had this to say:

[Traduction]

seraient exactement l'inverse de ce qu'ils sont actuellement.

À mon avis, ce sont les articles 2, 3, 4, 5 et 6 qui ont le plus grand besoin d'être précisés par un préambule faisant état d'un ensemble de valeurs et de principes clairs. À l'heure actuelle, le Parlement transmet des signaux contradictoires aux fonctionnaires quant au comportement qu'il attend d'eux.

À l'article 2, les alinéas a), b), c) et d) correspondent au régime qui est en place à l'heure actuelle. C'est l'alinéa e) qui est nouveau, et à mon avis, même s'il est qualifié par l'article 4, il permet quand même des abus importants et remettrait en cause l'intégrité de la Fonction publique.

Cependant, c'est l'article 3 qui contient des principes qui à mon avis vont directement à l'encontre de la notion de l'impartialité politique de la Fonction publique.

J'estime que si cet article et la distinction proposée entre les catégories B et C sont adoptés tels quels, dans très peu d'années, le Parlement, le gouvernement et le public ne pourront plus croire, en toute confiance que la Fonction publique donne des renseignements et des conseils concernant les services du gouvernement de façon objective et efficace.

Chose plus importante encore, je suis fermement convaincu que ce sont les fonctionnaires eux-mêmes qui souffriraient un double préjudice. Tout d'abord, étant donné que les fonctionnaires qui se livreraient ouvertement à des activités politiques partisanes seraient si nombreux, il serait impossible que beaucoup d'entre eux ne soient pas touchés par la détérioration grave des relations de travail au sein des ministères et services du gouvernement et il est possible, en effet, que leurs perspectives de carrière en pâtiraient.

Par ailleurs, ce sont les fonctionnaires en poste dans les régions... Je peux vous dire, madame, que je me suis déplacé dans toute la province, lorsque j'étais président, pendant neuf ans, pour rencontrer des fonctionnaires en poste dans les régions qui assureraient la prestation des services gouvernementaux... Ces personnes pourraient très bien faire l'objet de toute sorte de pressions et d'influences pour s'engager dans des activités, contre leur gré.

J'ai pris connaissance du procès-verbal de la réunion au cours de laquelle M. Ken Kernaghan a présenté son témoignage la semaine dernière et j'ai été très impressionné par son intervention, lorsqu'il vous a prié d'être prudents, de ne pas adopter de loi avant d'avoir étudié et évalué très attentivement toutes les conséquences. Il n'y a pas si longtemps, le 7 avril, plus exactement, le *Vancouver Sun* présentait les commentaires suivants dans un éditorial:

[Text]

The public interest demands that greater political freedom for public employees should not be granted at the expense of the integrity of the civil service.

Over the past six or seven years I have noticed, and I am sure many others have noticed, an increasing disregard for certain values that once were a source of inspiration for many a public servant, a kind of creeping moral neutrality, which makes it less and less acceptable to uphold and to promote such virtues as honesty, courage, loyalty, self-discipline and public spiritedness. Your committee, Madam, has the awesome responsibility of having an over-powering influence in this regard, and you can transform this creeping infection into a rampant disease, in my view, or you can, if you choose, go a long way in arresting this trend and restoring Public Service values. Thank you.

The Chairman: Our next witness, please.

Mr. John J. Carson (Retired Professor, University of Ottawa): Madam Chairman, I am enjoying the experience of being back after 22 years. It was 22 years ago that we wrote the act you are currently planning to amend, and I have very much of a *déjà vu* sensation in being here.

I share many of my successor, Mr. Gallant's, concerns about this proposed bill, but I guess I start out with several assumptions. One is that a considerable number of Members of Parliament have reached the point where they think it is time to re-examine section 32 of the Public Service Employment Act, and to try to find some ways and means of providing some greater political freedom to those public servants who would seek it. In my experience that will not be a very large number.

But obviously, if you provide rules and regulations that bar people from doing things some of them would like to, it goes against the grain. I presume this is the concern of your committee. It is to try to find some sensible ways of giving greater freedom.

I am assuming also, from all that I have read of your deliberations, that there is not really very much question about category A, which is the senior Public Service, and that nobody is really trying insidiously to politicize the senior Public Service.

• 1125

I hope this is correct, and there is no hidden agenda on this issue, because then I would want to align myself with all the other people who have written on that subject so brilliantly and eloquently over the last few years.

When it comes to the proposal of a category C, which would presumably be made up of those public servants whose positions are not politically sensitive, I think the initial crack at it, from the point of view of your committee, is to bring too many people into it. I agree with Mr. Gallant on this. I think you would be far wiser to go slowly.

[Translation]

Dans l'intérêt public, il faudrait éviter d'accorder aux fonctionnaires une plus grande liberté politique qui nuirait à l'intégrité de la fonction publique.

Depuis six ou sept ans, j'ai noté, et je suis certain de ne pas être le seul, un mépris de plus en plus grand pour certaines valeurs qui étaient autrefois une source d'inspiration pour bon nombre de fonctionnaires, une sorte d'amoralisme envahissant, selon lequel il est de moins en moins acceptable de pratiquer et d'encourager des vertus telles que l'honnêteté, le courage, la loyauté, l'autodiscipline et le civisme. Votre comité, madame, a une terrible responsabilité, puisqu'il a une énorme influence dans ce domaine et peut encourager la propagation de cette infection ou, si vous le décidez, prendre des mesures visant à endiguer cette tendance et rétablir les valeurs de la fonction publique. Merci.

La présidente: Notre prochain témoin, s'il vous plaît.

M. John J. Carson (professeur, retraité de l'Université d'Ottawa): Madame la présidente, c'est un plaisir pour moi de revenir 22 ans en arrière. Il y a 22 ans en effet que nous avons rédigé la loi que vous envisagez actuellement de modifier et ma présence ici me donne une impression de déjà-vu.

Je partage plusieurs des réserves émises par mon successeur, M. Gallant, au sujet du projet de loi, mais je vais commencer par examiner quelques hypothèses. Premièrement, un grand nombre de députés sont arrivés à la conclusion qu'il est temps de réexaminer l'article 32 de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* et de trouver des moyens d'accorder une plus grande liberté politique aux fonctionnaires qui en font la demande. D'après mon expérience, il n'y en aura pas beaucoup.

Mais, bien entendu, les règles et règlements qui empêchent les gens d'agir comme bon leur semble en irriteront toujours certains. Je suppose que votre comité cherche justement à définir des moyens raisonnables d'accorder une plus grande liberté.

Je suppose également, après lecture de vos délibérations, que les hauts fonctionnaires de la catégorie A ne sont pas véritablement visés et que personne ne cherche réellement à politiser insidieusement les cadres supérieurs de la Fonction publique.

J'espère que cela est exact et qu'il n'y a pas de tractations secrètes car, dans ce cas, je me rangerais du côté de toutes les autres personnes qui ont commenté le sujet de manière si brillante et si éloquente depuis quelques années.

Pour ce qui est de la proposition d'une catégorie C, qui regrouperait probablement les fonctionnaires dont les postes ne revêtent pas une importance politique particulière, il me semble que votre comité veut y inclure trop de monde. Je suis d'accord avec M. Gallant à ce sujet et j'estime qu'il serait préférable de moins précipiter les choses.

[Texte]

The British, who have experimented with a three-tier system for some time, do permit all of their operational category, or their counterparts of our operational category, the blue-collar and some of the grey-collar workers, to exist quite happily in a third category. These are people whose tasks are almost identical with those performed by their counterparts in the private sector, and by no stretch of the imagination could you consider them politically sensitive positions.

This would give you a fairly large group to start out with. Whether you would want to go further, and consider moving numbers, from the administrative support category, the clerical grades and the technical category in with the operational category is somewhat more controversial and a little riskier.

In my own view, I think you could permit the bulk of the administrative support category to be moved into the third tier, or category C. With the exception of certain of the inspectors in the technical category, I think you can probably permit the great majority of the technical category to be part of category C. I do not think this would politicize the Public Service or put the employees in those positions in a position where they would bring discredit to the Public Service because of participation in political activities.

When we come to category B, where it is proposed in the draft bill to permit a number of employees from the administrative and foreign service category and a number of public servants from the professional and scientific category to be moved into category C, I think this is unwise. The idea of trying to have the Public Service Commission pass block regulations to move certain groups into category C out of the administrative and foreign service, or the professional and scientific category, is unwise. I just do not see that this can be done on a block-regulation basis.

The occupational groups in the administrative and foreign service and the professional and scientific were not structured on the basis of their political neutrality or political sensitivity, or the lack thereof. They were based on duties to be performed and skills required. Each of those positions would have to be examined on an individual basis. Not only the positions, but the levels within those positions, would have to be examined on an individual basis. I would strongly recommend you leave those two categories in a position of B, where an individual would have to make application on a case-by-case basis, for review of his or her political sensitivity or vulnerability.

[Traduction]

Les Britanniques qui ont trois catégories depuis quelque temps incluent tous leurs employés de la catégorie opérationnelle, ou leurs homologues, les cols bleus et certains cols gris, dans une troisième catégorie. Il s'agit de fonctionnaires dont les tâches sont pratiquement identiques à celles qu'exécutent leurs homologues du secteur privé. Ces fonctionnaires n'occupent aucunement des postes ayant une quelconque importance politique.

Voilà qui vous donnerait un groupe assez important pour commencer. Par la suite, le transfert dans la catégorie opérationnelle de certains commis aux écritures, de certains employés de la catégorie du soutien administratif et de la catégorie technique serait plus controversé et risqué.

À mon avis, vous pourriez autoriser le transfert de la majorité des employés de la catégorie du soutien administratif dans une troisième catégorie, la catégorie C. Exception faite de certains inspecteurs de la catégorie technique, je crois que vous pourriez également autoriser la grande majorité du personnel de la catégorie technique à faire partie de la catégorie C. Je ne crois pas que cela politiserait la Fonction publique ou placerait les employés de ces catégories dans une position susceptible de jeter le discrédit sur la Fonction publique, en raison de leur participation à des activités politiques.

Quant à la catégorie B, je pense qu'il serait mal avisé d'autoriser, comme le propose le projet de loi, certains employés des catégories administrative et du service extérieur et certains fonctionnaires de la catégorie professionnelle et scientifique, à faire partie de la catégorie C. Il est imprudent de tenter de faire adopter par la Commission de la Fonction publique un règlement général visant à autoriser le transfert de certains groupes de la catégorie administrative et service extérieur ou de la catégorie professionnelle et scientifique dans la catégorie C. Je ne crois pas que cela puisse se faire par un règlement global.

Les groupes professionnels de la catégorie administrative et service extérieur et de la catégorie professionnelle et scientifique ne sont pas constitués en fonction de leur neutralité ou vulnérabilité politique, mais plutôt en fonction des tâches à exécuter et des compétences requises. Il faudrait examiner chacun de ces postes individuellement. Il faudrait examiner un par un, non seulement les postes, mais les divers niveaux. Je vous recommande fortement de maintenir ces deux groupes dans la catégorie B et de faire en sorte que chaque demande soit examinée individuellement afin de déterminer la vulnérabilité politique du poste.

• 1130

The end result of this would be that you would have your 2% of senior public servants in category A. In category C you would possibly have the whole of the operational category, potentially the great majority of the administrative support and the technical categories. This

Les conséquences de tout cela c'est qu'il y aurait 2 p. 100 de fonctionnaires supérieurs dans la catégorie A. La catégorie C réunirait probablement l'ensemble de la catégorie opérationnelle et peut-être la grande majorité des employés de soutien administratif et de la catégorie

[Text]

would, I think, give you roughly about 80% of the Public Service in category C, but you would have safeguarded those two groups—the administrative and foreign service category, and the professional and scientific category—roughly 36% of the Public Service, to be dealt with on a case-by-case basis.

I have been impressed by some of the comments and discussion in your previous meetings about whether public servants should be provided with some degree of discretion, or protection, if they wanted to opt out of any exposure to political pressure and I find that a very intriguing idea. If there is any way in which you could develop some formula that would protect people in those circumstances, I think it would be a very wise decision on the part of your committee.

I am sorry I do not come armed with a formula for how you would do that but I think it is well worth pursuing because I think the last thing in the world anyone bringing in new legislation would want is to expose a body of public servants to new and unwanted pressures from wherever they might come.

The Chairman: Thank you, Mr. Carson. Mr. Wilson.

Dr. Vince Wilson (Professor, School of Public Administration, Carleton University): Thank you, Madam Chairman.

When I was told I was going to appear before this committee with John Carson and Edgar Gallant, my first response was, my God. Here are two elephants. I will be getting right between... -and knowing their views quite well over the years, I would be the little mouse sitting in between them.

Mr. Carson: Some mouse.

Dr. Wilson: However, I have listened to the comments of both of them and as I have said in my opening remarks I do feel that this bill's time has come, that the regime which you have put forth in the bill seems to me, at least looking at events over the years, to be one I think is needed in the Public Service.

I say this because I go back as an academic to why this package of anonymity and neutrality and so on was brought in. I note that these concepts have been in existence just over a century and a half. I also note that one of the things I think all these concepts—neutrality, anonymity and so on—hinged on was the idea of security of tenure.

This notion that once public servants enter into the cloisters of the Public Service they are secure in their tenure is, I think, strongly open to question today. We just have to look around at the events and comments this week in Halifax to recognize that, as I put it, the Public Service natives are restless in the sense that down-sizing and all that is occurring is certainly an indication that the Public Service, which heretofore had all these notions of

[Translation]

technique. De cette manière, environ 80 p. 100 des fonctionnaires serait dans la catégorie C, mais les employés de la catégorie administrative et service extérieur et ceux de la catégorie professionnelle et scientifique seraient mis à part, de sorte que les demandes d'environ 36 p. 100 des fonctionnaires seraient étudiées individuellement.

J'ai été très impressionné par certains commentaires formulés au cours de vos délibérations précédentes et j'ai été très intrigué par la proposition d'accorder une certaine discrétion ou protection aux fonctionnaires qui désirent se mettre à l'abri des pressions politiques. A mon avis, il serait très judicieux de la part de votre comité de mettre au point une formule de protection des fonctionnaires dans de telles circonstances.

Je regrette de ne pouvoir moi-même vous proposer une formule, mais je pense que c'est une idée à retenir, car je crois que la dernière chose que pourraient souhaiter les auteurs de la nouvelle loi serait d'exposer les fonctionnaires à des pressions nouvelles et indésirables.

La présidente: Merci monsieur Carson. Monsieur Wilson.

M. Vince Wilson (professeur, École d'administration publique, Université Carleton): Merci madame la présidente.

Ma première réaction, lorsqu'on m'a annoncé que je devais comparaître devant le comité en compagnie de John Carson et d'Edgar Gallant a été une réaction de panique. Je craignais d'être une petite souris coincée entre ces deux éléphants donc je connais les opinions depuis de nombreuses années.

M. Carson: Quelle souris!

M. Wilson: Cependant, j'ai entendu leurs commentaires et comme je l'ai mentionné dans mes remarques préliminaires, j'estime que le moment est venu d'adopter ce projet de loi, car le régime qu'on y propose me paraît nécessaire pour la Fonction publique si l'on en juge par les événements des années écoulées.

J'en arrive à cette conclusion après avoir, en ma qualité d'universitaire, réfléchi aux raisons qui ont motivé l'adoption de ces exigences d'anonymat et de neutralité. Je me suis rendu compte que ces motions n'avaient cours que depuis un peu plus d'un siècle et demi. Je remarque également que ces notions de neutralité, d'anonymat, etc., reposent sur le principe de la sécurité de l'emploi.

Or, je crois que l'on ne considère plus de nos jours qu'un fonctionnaire entre dans la Fonction publique comme on entre dans les ordres et puisse prétendre conserver son poste à perpétuité. Il suffit de regarder autour de soi et d'écouter les commentaires qui ont été présentés cette semaine à Halifax pour comprendre que les fonctionnaires s'inquiètent de la réduction des effectifs et que bien des choses sont remises en question dans la

[Texte]

conventions of anonymity and secrecy and so on and so forth. . . Some of these things are being opened to question today.

I think it is time we faced up to the fact that the Public Service of 150 years ago is not the Public Service of today.

[Traduction]

Fonction publique aujourd'hui, en l'occurrence les conventions d'anonymat et de secret. . .

Je pense qu'il est temps d'admettre que la Fonction publique a changé par rapport à ce qu'elle était il y a 150 ans.

• 1135

Having said that, I do feel parts of the comments Mr. Gallant made are certainly appropriate. For example, I indicated that some aspects of paragraph 2.(e) bother me too. It was not until I read clause 4 very carefully that I realized those in category A had the right to express an opinion on matters of public interest. Not until I read clause 6 was that made clear.

It seems there is a whole bunch of people in category B as well who will be proscribed in their activity. The bill says nothing about them in terms of the expression of opinions on matters of public interest. Perhaps I may be mistaken because I am not a lawyer or a legal drafter, but that seems like an exclusion.

The other aspect I would draw to your attention is that I have looked at the comparative experience on political rights in other jurisdictions, and I note there is experience so far of great politicization of public servants occurring. I refer to the British jurisdiction, and I think to aspects of France, Australia and others. I think the onus is on those who argue that heavy and undue politicization will occur, given the experience we now have of this liberal regime. I mean small "l" liberal regime in the sense of the legislation. I think the onus is on them to actually prove that this will happen eventually in the case of this legislation.

My last comment is that I was a little puzzled as to why the Public Service Commission was given the responsibility of determining category B employees. As my remarks point out, I believe this responsibility would be best placed in the hands of a triumvirate that is acceptable both to Public Service employees and to the Government of Canada. This body, in my view, would be a far better institution to overlook this legislation and to conduct the review needed every four years. The actual research work for this committee can be carried out by such an institution.

I do note the comments Mr. Carson made regarding putting some of these responsibilities into the hands of the Public Service Commission; however, I see it as a somewhat more fundamentally philosophical problem with institutions. I ask you to consider taking this particular area of the bill away from the PSC—as is advocated in the old legislation—and placing it in the

Cela étant dit, certains commentaires de M. Gallant me paraissent tout à fait appropriés. Par exemple, j'ai signalé que certains aspects de l'alinéa 2.e) me dérangeaient aussi. C'est simplement après lecture très attentive de l'article 4 que j'ai compris que les personnes de la catégorie A étaient autorisées à exprimer leur opinion sur des questions d'intérêt public. Ce n'est qu'après avoir lu l'article 6 que ce droit m'est apparu clairement.

Il me semble qu'il y a dans la catégorie B beaucoup de personnes qui seront limitées dans leurs activités. Le projet de loi reste muet quant à leur droit d'exprimer leurs opinions sur des questions d'intérêt public. Je peux me tromper, n'étant ni un avocat, ni un rédacteur juridique, mais cela me paraît être une exclusion.

Il y a un autre aspect sur lequel j'aimerais attirer votre attention. Je me suis livré à une comparaison des mesures prises dans d'autres juridictions au sujet des droits politiques et je me suis rendu compte que, dans ces autres pays, les fonctionnaires ne sont pas devenus très politisés. Je veux parler de la Grande-Bretagne, et dans une certaine mesure de la France, de l'Australie et d'autres pays. D'après moi, c'est à ceux qui craignent une politisation à outrance qu'il incombe de prouver leurs dires, compte tenu du régime libéral que nous connaissons actuellement. Je veux parler, bien entendu, d'un régime libéral avec une minuscule. Ils doivent prouver que l'adoption du projet de loi entraînera une telle politisation.

En guise de dernier commentaire, permettez-moi de préciser que j'ai été un peu étonné que l'on ait donné à la Commission de la Fonction publique la responsabilité de désigner les employés de la catégorie B. Comme je l'ai signalé dans mes remarques, cette responsabilité devrait, à mon avis, incomber à un triumvirat reconnu et par les employés de la Fonction publique et par le gouvernement du Canada. À mon sens, un tel organisme serait bien plus apte à surveiller l'application de la loi et à effectuer les révisions nécessaires tous les quatre ans. Cet organisme pourrait effectuer les travaux de recherche entrepris par le comité.

Je prends note des commentaires de M. Carson qui propose de confier certaines de ces responsabilités à la Commission de la Fonction publique; cependant, le problème est davantage philosophique dans le cas des institutions. Je vous demande de ne pas confier la responsabilité de cette partie de la loi à la CFP, comme le préconisait l'ancienne loi, et de la confier à un organisme

[Text]

hands of an impartial body that is acceptable both to Public Service employees and to the Government of Canada.

La présidente: Merci, monsieur Wilson.

Je voudrais faire quelques petits commentaires sur les comptes rendus de nos travaux précédents que j'ai consultés. J'ai relevé beaucoup d'erreurs de traduction et d'interprétation. Comme je ne veux pas prendre trop du temps du Comité, j'indiquerai simplement à notre greffière que je lui rendrai compte des erreurs que j'ai relevées jusqu'à maintenant.

Également, j'ai remarqué que dans le projet de loi, la version anglaise respecte la neutralité et l'égalité des sexes tandis que la version française nous donne le masculin souverain. Je voudrais aussi qu'on s'occupe de cette question-là. Je n'exige pas qu'on le fasse aujourd'hui, mais je voudrais qu'on en prenne note.

• 1140

La tradition veut que l'opposition commence les questions. Procéderons-nous de la même façon aujourd'hui ou si les personnes qui étaient ici avant l'arrivée de MM. Cassidy et Gauthier voudraient commencer? C'est à vous de décider.

M. Gauthier: Il n'y a aucun problème. Le Comité a fonctionné librement et...

La présidente: Je l'ai remarqué.

M. Gauthier: ... n'a pas fait preuve de partisanerie jusqu'à maintenant. Comme j'ai entendu les trois témoins, je suis prêt à leur poser des questions, tout comme je suis prêt à écouter les autres députés du Comité.

La présidente: Très bien. Je vais donner la parole à M. Turner.

Mr. Hawkes: Could I just add a quick comment here, Madam Chairman. We agreed to print the statements as if they had been read. Having a chance now to read them, there may be some editorial corrections.

The one I note in Mr. Gallant's is that he refers to "Mr. Chairman" and it might be better with "Madam Chairman". Can we just leave them with the power to look at their own statements and if they want to make editorial changes before the clerk actually prints them, this should be available to our witnesses?

The Chairman: Thank you, Mr. Hawkes, for those details. Mr. Turner.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): I want to welcome our witnesses. As Professor Wilson referred to the two elephants and the mouse, I do not agree with that assessment, but it is an interesting one.

I just want to be very frank with Mr. Gallant for a moment when he speaks of the "creeping moral neutrality" in the Public Service, recognizing that in 1984 during the election campaign the current government said they wanted to enhance political rights for public servants

[Translation]

impartial reconnu et par les employés de la Fonction publique et par le gouvernement du Canada.

The Chairman: Thank you, Mr. Wilson.

I have a few comments to make about the proceedings of our previous deliberations. While reading them, I have noticed many translation and interpretation errors. Since I do not want to take up too much time, I will simply tell our clerk that I will indicate to her the errors I have noticed till now.

Also, I have noticed that although the English version of the bill respects the neutrality and equality of the sexes, the French version does not. I would also like something to be done about that matter. Not necessarily today, but I would like that matter to be taken into account.

Traditionally, the opposition begins the questioning. Are we going to comply with that today or are we going to first hear the persons who were here before Mr. Cassidy and Mr. Gauthier arrived? It is up to you.

Mr. Gauthier: There is no problem. The committee worked freely and...

The Chairman: I noticed.

Mr. Gauthier: ... there has not, so far, been any partisan prejudice. I am ready to put questions to the three witnesses I have heard, but I am also willing to listen to the other members of the committee.

The Chairman: All right. Mr. Turner, the floor is yours.

M. Hawkes: Madame la présidente, j'aimerais faire un petit commentaire. Nous avions convenu d'imprimer les déclarations comme si elles avaient été lues. Ayant eu l'occasion de les parcourir, je note qu'il y aurait peut-être quelques petites corrections à y apporter.

Dans la déclaration de M. Gallant, il faudrait remplacer «monsieur le président» par «madame la présidente». Pouvons-nous permettre à nos témoins de vérifier leurs déclarations et d'y apporter les changements qu'ils jugent nécessaires avant que la greffière m'envoie les textes à l'impression?

La présidente: Merci, monsieur Hawkes d'avoir apporté ces précisions. Monsieur Turner.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Bienvenue à nos témoins. Je ne suis pas d'accord avec M. Wilson quand il se prend pour une petite souris coincée entre deux éléphants, mais l'image est intéressante.

Je veux être très franc avec M. Gallant qui a parlé de «l'amoralisme envahissant» de la Fonction publique, en rappelant que lors de la campagne électorale de 1984, l'actuel gouvernement avait promis d'améliorer les droits politiques des fonctionnaires et qu'il est toujours décidé à

[*Texte*]

and they want to do that, as Mr. Carson said, in a sensible way.

Since I have been in Parliament, I have not had a lot of public servants knocking on my door demanding I change their political rights or enhance them. In spite of the fact that the bill has passed Parliament in principle, and we are here to discuss improvements, additions, or subtractions to the bill. . . Assuming it is going to go forward, is it your sense, Mr. Gallant, that it should not go forward, that the status quo is acceptable and that the government should not be moving to enhance rights?

Mr. Gallant: Madam Chairman, my personal view would be that the present situation needs to be changed. The present section 32 of the PSCA has been calling for revision for some time. At the same time, all the information I get about the desires of the public servants themselves goes in the same direction as was suggested by Mr. Turner. Therefore, the review should be focused on clarifying the intent of Parliament as to the conduct expected from public servants.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): In other words we are making a mountain out of a molehill.

• 1145

Mr. Gallant: There is no doubt that a large number of public servants in the operational category, as Mr. Carson was saying, and possibly some in the administrative support and the technical categories, may well be interested in engaging in some form of partisan activity.

As I recall, in the poll, back in 1985 or 1984—I forget exactly when—taken by Carleton University, asking 1,100 public servants across the land, there was indeed an expression of interest by about 35% of those, that, were they totally free, they would probably engage in one form or another of partisan activity.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): Concerning this suggestion, which I believe Mr. Gauthier first raised, and which I brought up with Professor Kernaghan, on the disclaimer or the opting out possibility that could be given to all or any employees, would you comment on that, Mr. Gallant?

Mr. Gallant: If I were still a public servant, and if I were back in those days when I was a junior and an intermediate-level or middle-level public servant, I would much rather not have to take action to take me out of a provision that would give the public the notion I could be a partisan person.

I would think my very status as a public servant should do this, and therefore I personally am doubtful it will be possible to satisfy this requirement simply by providing for the possibility of individuals to opt out.

Mr. Cassidy: I would first like to suggest, as far as research staff is concerned, there are some areas, such as

[*Traduction*]

le faire, comme l'a expliqué M. Carson, d'une manière raisonnable.

Depuis que je suis député, les fonctionnaires ne sont pas venus en masse frapper à ma porte pour me demander de changer ou d'améliorer leurs droits politiques. Le projet de loi a reçu en principe, l'approbation du Parlement et nous avons été chargés de l'améliorer en ajoutant ou en supprimant certaines dispositions et nous supposons que le projet de loi sera adopté. À votre avis, monsieur Gallant, le gouvernement devrait-il rejeter ce projet de loi, maintenir le statu quo et renoncer à améliorer les droits politiques des fonctionnaires?

M. Gallant: Madame la présidente, je suis convaincu que des changements sont nécessaires. L'actuel article 32 de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* aurait déjà dû être révisé. En revanche, tous les commentaires que je reçois au sujet des souhaits des fonctionnaires concordent avec ce qu'a dit M. Turner. En conséquence, l'analyse devrait chercher à préciser l'intention du Parlement quant à la conduite qu'il attend des fonctionnaires.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Cela revient à dire que nous faisons une montagne d'un rien.

M. Gallant: Il est fort probable que de nombreux fonctionnaires de la catégorie opérationnelle, comme l'a déclaré M. Carson, et peut-être certains employés de la catégorie du soutien administratif et de la catégorie technique aimeraient se livrer à des activités partisans.

Je me souviens qu'un sondage effectué en 1985, ou peut-être en 1984, par l'Université Carleton, a révélé qu'environ 35 p. 100 des 1,100 fonctionnaires qui avaient été interrogés dans diverses régions du pays, avaient déclaré qu'ils se livreraient probablement à des activités partisans s'ils étaient entièrement libres.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Pourriez-vous commenter la proposition présentée en premier lieu par M. Gauthier et reprise par M. Kernaghan et moi-même, concernant la possibilité pour les employés de renoncer à leurs droits en refusant de participer à ce genre d'activités?

M. Gallant: Si j'étais encore un fonctionnaire aux premiers échelons, ou échelons intermédiaires ou moyens, je préférerais n'avoir aucune démarche à faire pour renoncer à une disposition qui donnerait au public l'impression que je fais de la politique.

À mon sens, mon simple statut de fonctionnaire devrait suffir à prouver que je ne fais pas de politique. C'est pourquoi je doute qu'il soit possible de répondre à cette exigence en accordant simplement aux fonctionnaires la possibilité de renoncer à leurs droits.

M. Cassidy: J'aimerais tout d'abord souligner au personnel de recherche que nous nous apercevons, au fil

[Text]

the question of the French text of the bill, which are being raised as we go along, where redrafting may be required. I would hope that maybe research staff could be working on draft suggestions now, even if it is not clear that the committee wants to look at those or not. Then maybe the research report could come forward and say, the following are areas where suggestions had been made, and in certain cases, actually include the language that might be followed.

On the specific point raised by Mr. Carson, I as well had a bill you may be aware of. Both Mr. Daubney's bill and mine were the product of some fairly careful thought. They duplicate in many respects, but some are a bit different.

In my case I had put in a protection clause, which was not in Mr. Daubney's bill. From what you are saying, I take it you think it would be useful to have a clause in the bill that says no public employee may be compelled by a superior to participate in any political activity. Is this correct? It would be the effect of what you are suggesting.

Mr. Carson: I would like to pick up on Mr. Gallant's last comment. The position he claims he would have taken as a junior officer is very appealing, but if, in its wisdom, Parliament has put a whole category of people, the operational category, into a politically free area, then I think this is a different circumstance, and I think those individuals who have had this right given to them without asking for it should have the opportunity to say, thank you, they I do not want that right.

Mr. Cassidy: But a protection clause would—

Mr. Carson: Exactly.

Mr. Cassidy: Mr. Wilson, I would like to thank you for your positive contribution, and as you know, I have been concerned about this issue for some time. Mr. Gallant and I have appeared from platforms from coast to coast, I think, taking opposing views on this particular question.

* 1150

You recommend that we not use the Public Service Commission to adjudicate with respect to category B. Mr. Carson suggested that the D'Avignon report proposals, which would have people in category B—whether it is the present size or a bit larger, whatever—required to apply individually to the adjudicating body to be able to exercise political rights so rather than having rights awarded to them as a group, the rights are awarded them as in the law.

Do you think that is practicable, or do you think the requirement that people had to go for it individually would be likely to discourage a lot of people who would

[Translation]

de nos travaux, que certains passages du projet de loi, en particulier le texte français, devraient faire l'objet d'une nouvelle rédaction. J'aimerais que les chercheurs travaillent dès à présent sur les ébauches de textes proposées même s'il n'est pas certain que le comité va s'y intéresser. Par la suite, le personnel de recherche pourra présenter un compte-rendu des différentes propositions et, dans certains cas, soumettre le libellé qu'il faudrait utiliser.

Pour revenir à la question de M. Carson, vous savez peut-être que j'ai moi-même présenté un projet de loi. Le projet de loi de M. Daubney et le mien sont l'aboutissement d'une réflexion attentive. Ils sont quelque peu différents, mais ils ont beaucoup de points en commun.

Mon projet de loi comportait une clause de protection qui n'existait pas dans le projet de loi de M. Daubney. Si j'ai bien compris, vous souhaiteriez que le projet de loi comporte une clause précisant qu'aucun fonctionnaire ne pourrait être contraint par un supérieur de participer à une activité politique. C'est bien cela? Tel serait l'effet de votre proposition.

M. Carson: J'aimerais revenir au dernier commentaire de M. Gallant. L'attitude qu'il aurait prise, nous dit-il, en tant que fonctionnaire subalterne, est très intéressante, mais si le Parlement décide, dans sa sagesse, que toute une catégorie de fonctionnaires, les employés de la catégorie opérationnelle, sont libres d'exercer des activités politiques, il me semble que les conditions sont différentes et que ces fonctionnaires qui se sont vus offrir ce droit, devraient être en mesure de le refuser.

M. Cassidy: Mais une clause de protection permettrait...

M. Carson: Exactement.

M. Cassidy: Monsieur Wilson, merci pour les commentaires positifs que vous avez présentés. Comme vous le savez, il y a quelque temps déjà que je m'intéresse à cette question. M. Gallant et moi avons pris des positions contraires sur cette question lors de débats un peu partout au pays.

Vous recommandez qu'on ne fasse pas appel à la Commission de la Fonction publique pour prendre des décisions dans le cas de la catégorie B. M. Carson a dit que d'après les propositions du rapport D'Avignon, les membres de la catégorie B—qu'elle soit de sa taille actuelle ou un peu plus importante—seraient obligés de faire une demande individuelle auprès de l'organisme chargé de prendre les décisions afin de pouvoir exercer leurs droits politiques. Plutôt que d'accorder les droits au groupe, on accorderait des droits en fonction des demandes individuelles.

Pensez-vous que ce soit une bonne idée, ou estimez-vous que si les fonctionnaires sont obligés de faire une demande individuelle, beaucoup risquent de se

[Texte]

decide not to because they are going to have to go to that body and there are going to be all kinds of hassles?

They might feel they are making themselves conspicuous by applying and then putting up a sign for their brother-in-law, for instance, who happens to be the Conservative candidate.

Dr. Wilson: Looking at what has happened over just the little experience we have had, I think your latter idea that individuals may be very timid to go forth bears out.

I remember particularly here in Ottawa, we had a case—a Mr. Singh, I think, from Statistics Canada, of somewhere thereabouts. I think after his incident, it was very clear that he felt—I am just reading the evidence—that he was singled out, although as I say, in the end I think he was somewhat partially vindicated. In my view, that experience still would leave a lot of public servants rather timid to go forth.

Mr. Cassidy: So would you prefer to see it done on a grouping basis?

Dr. Wilson: That is right. Now, when you do it on a grouping basis... As I say again, I have not thought through very carefully the various reasons I would give for not having the Public Service Commission involved in this, but just from my knowledge of the PSC and the fact that I think what I know some public servants would say about giving the PSC this particular responsibility, I think the preference would be to put it into an impartial body.

Mr. Cassidy: Well, perhaps I can take that up. I agree that some other body is appropriate and part of it is, I think, that there is an institutional memory within the Public Service Commission.

Because Mr. Gallant has left as the chairman does not mean that his influence does not linger on, and since the commission has consistently and in fact increasingly in recent years taken vigorous action to discourage political activity by public servants, it is hard to see how they would approach this issue with sufficient neutrality.

Perhaps I can ask that as opposed to a triumvirate on the labour management model, would the PSSRB be an appropriate body as well to consider, and a body that does not have some of that kind of overlay which has kind of crept into the commission of being as downright opposed under any circumstances to the broadening of political rights?

Dr. Wilson: Madam Chairman, that is a possibility, although again, there may be problems with the PSSRB in the sense that from what I hear from my colleagues working in the area of collective bargaining, the institutional memory they have in terms of the way in which the Public Service Staff Relations Board has operated over the last 15 years or so has created some

[Traduction]

décourager et de décider de ne pas le faire parce que cela va être trop compliqué?

Il se peut que les fonctionnaires pensent qu'ils vont se faire remarquer en faisant une demande, puis en mettant une affiche pour leur beau-frère, par exemple, qui est le candidat conservateur.

M. Wilson: D'après le peu d'expérience que nous avons dans ce domaine, je crois que votre idée selon laquelle les fonctionnaires risquent d'être réticents s'avérera.

Je me souviens d'un cas ici à Ottawa—je pense que c'était un certain M. Singh de Statistique Canada. Après cet incident, il est clair d'après les témoignages que ce fonctionnaire avait l'impression qu'il s'était singularisé. Cependant, en fin de compte, je crois qu'il a défendu avec un certain succès sa cause. À mon avis, cette expérience va décourager beaucoup de fonctionnaires.

M. Cassidy: Donc, vous préféreriez qu'on accorde ces droits politiques à tout un groupe?

M. Wilson: C'est exact. Lorsque vous parlez d'un groupe... Je n'ai pas vraiment réfléchi à toutes les raisons pour lesquelles je préférerais que la Commission de la Fonction publique ne participe pas à ce processus. Cependant, d'après mon expérience avec la Commission de la Fonction publique, et compte tenu de la réaction qu'auraient certains fonctionnaires si on accordait cette responsabilité à la Commission, je pense qu'il serait préférable de la donner à un organisme impartial.

M. Cassidy: Peut-être pourrait-on examiner cette possibilité de plus près. Je suis d'accord pour dire qu'il vaudrait mieux choisir un autre organisme, et je crois que cela est dû en partie à la mémoire institutionnelle qui existe au sein de la Commission de la Fonction publique.

Le fait que M. Gallant ne soit plus président ne signifie pas qu'il ne jouit pas toujours d'une certaine influence. Étant donné que la Commission a toujours pris des mesures très vigoureuses pour décourager l'activité politique chez les fonctionnaires, et le fait de plus en plus depuis un certain nombre d'années, il est difficile de voir comment elle pourrait juger de cette question, de façon objective.

Plutôt que d'avoir un triumvirat, selon le modèle des relations patronales-syndicales, serait-il bon d'envisager la possibilité de faire appel à la Commission des relations de travail dans la Fonction publique? C'est un organisme qui n'a pas déjà la réputation qu'a la Commission de la Fonction publique de s'opposer à un élargissement des droits politiques des fonctionnaires dans toutes les circonstances?

M. Wilson: C'est une possibilité, madame la présidente, mais là encore, il pourrait y avoir des problèmes si on choisissait la Commission des relations de travail dans la Fonction publique. Mes collègues qui travaillent dans le domaine des négociations collectives me disent que cette commission a également une mémoire institutionnelle. Certains se demandent, compte tenu des décisions de la

[Text]

doubt, in effect, in the minds of some as to whether that body, stuck as it is on precedent, is a body that may want to do this particular job.

But again, as I say, I have no great problems with the PSSRB having a look at this. It is already there, it is already an institution, and it could possibly be another bit of social engineering.

• 1155

As I say again, I am not fixed in terms of whether it should be in the PSSRB but I do... You made the comments about the institutional memory that some people have of the Public Service Commission. I think in part that is true.

I think this particular area would become so sensitive—I think it is such a sensitive area—that it might very well be that putting it in the hands of the PSC may create more sensitivity, more problems in the long run.

The Chairman: Thank you, Mr. Cassidy, we will come back to you a little later.

Mr. Wilson, you have talked about the triumvirate but you have not really defined it, apart from saying you would like a representative for the public servant and a representative obviously of the government. You have mentioned something about an impartial chairperson, but you have not quite defined what your triumvirate would be. Could you give us, just briefly, what you have in mind?

Dr. Wilson: Now, much of this in other jurisdictions that have this sort of regime—in the Australian jurisdiction... In the United Kingdom, for example, I think it is done by the Department of the Public Service. This has not created a problem. In the Australian example their board has done this. It may be that my suggestion is not a solid one. I am not claiming that it is. All I am saying is I think, knowing the Public Service Commission as I do, that part of Mr. Cassidy's comments are correct.

When I talk about a triumvirate I am really thinking in terms of individuals who are acceptable both by the unions—and I do not see any magic in this, where these people are selected for their impartiality. Where it will be seen that their deliberations—or at least people will be much more comfortable with their deliberations, and that this is the way to go.

Now, exactly who, exactly how you pick it, I think it is a matter of deliberation for your research staff and perhaps other suggestions that might come forward.

M. Gauthier: J'ai déjà présenté à la Chambre des motions ou des projets de loi semblables à celui-ci. Quand on représente un grand nombre de fonctionnaires, on s'intéresse à cette question. Donc, il n'est pas totalement

[Translation]

Commission depuis 15 ans, et de son insistance sur les précédents, si c'est le bon organisme pour accomplir cette tâche.

Mais personnellement, je n'ai pas vraiment d'objection à ce que la Commission des relations de travail dans la Fonction publique s'occupe de cette question. C'est une institution qui existe déjà, et on pourrait peut-être élargir ses responsabilités de cette façon.

Je répète que je ne suis pas sûr que la Commission des relations de travail dans la Fonction publique soit l'organisme approprié, mais je pense... Vous avez fait allusion à la mémoire institutionnelle de la Commission de la Fonction publique. Je crois que cela est vrai en partie.

Je pense qu'il s'agit d'un domaine tellement sensible que le fait d'accorder la responsabilité à la Commission de la Fonction publique risque de créer davantage de problèmes à long terme.

La présidente: Merci, monsieur Cassidy. Vous aurez un autre tour tout à l'heure.

Monsieur Wilson, vous avez parlé du triumvirat, mais vous ne l'avez pas vraiment défini. Vous avez dit simplement qu'un représentant des fonctionnaires et un représentant du gouvernement en feraient partie. Vous avez parlé d'un président impartial, mais vous n'avez pas vraiment défini le triumvirat que vous proposez. Pourriez-vous nous donner davantage de détails sur ce que vous envisagez?

M. Wilson: Les autres pays qui ont ce genre de régime—en Australie, par exemple... Je pense que c'est le ministère de la Fonction publique au Royaume-Uni qui s'occupe de cette responsabilité. Cela n'a pas créé de problème. En Australie, c'est également leur Commission qui s'en occupe. Il se peut que ma proposition ne soit pas solide. Je ne prétends pas le contraire. Tout ce que je vous dis c'est qu'avec ma connaissance de la Commission de la Fonction publique, je pense que les remarques de M. Cassidy sont fondées en partie.

À mon avis les membres du triumvirat seraient des personnes qui seraient acceptables et par le syndicat et par le gouvernement. Il n'y a rien de magique là-dedans. Ce seraient des gens qui seraient choisis à cause de leur impartialité. Je pense que de cette façon les fonctionnaires verront d'un meilleur oeil les travaux du triumvirat. C'est donc l'approche que je préconise.

Quant au choix des membres du groupe, je crois que c'est une question à laquelle vos chercheurs pourraient réfléchir, en même temps qu'aux autres suggestions qui seront peut-être mises de l'avant.

Mr. Gauthier: I have tabled motions and bills in the House of Commons that are similar to Bill C-273. Members of Parliament with a lot of public servants in their ridings are interested in this issue. So it could be

[Texte]

impossible que j'aie un peu de préjugés, en ce sens que je crois qu'il est temps qu'on fasse une révision de la loi.

Monsieur Gallant, je ne comprends pas très bien votre réponse à la question qu'on a posée concernant le *opting out*. Si le projet de loi permettait à un groupe professionnel de participer au processus politique et que vous faisiez partie de ce groupe professionnel, vous seriez une des personnes qui exerceraient leur droit de *opting out*. Est-ce bien ce que vous avez dit?

M. Gallant: J'ai voulu dire qu'on exigerait à ce moment-là une prise de position officielle de la part du fonctionnaire. C'est cela qui, à mes yeux, comporte de très gros risques pour la Fonction publique.

M. Gauthier: Donc, si une catégorie de fonctionnaires accomplissant des travaux professionnels—médecins, agronomes, etc.—, mais n'exerçant aucune fonction de conseiller politique au gouvernement, était habilitée par une loi à exercer ses droits politiques—il faut tout de même envisager la situation en vertu de ce projet de loi et non à la lumière des années que vous avez passées au ministère des Finances—, vous vous opposeriez à ce qu'on permette à un fonctionnaire de se déclarer non intéressé à ce processus et de se dissocier de ce droit au moyen d'une déclaration écrite ou orale.

• 1200

M. Gallant: Je n'ai aucune suggestion ou point de vue de ce côté-là. Je vous dis comment moi j'aurais réagi comme fonctionnaire à l'époque. À mon avis, ce qui est le plus important chez ces groupes intermédiaires, ce sont moins les conseils donnés au ministre et au gouvernement, mais surtout l'interprétation des programmes et des services gouvernementaux pour le bénéfice du grand public et d'individus. Ce sont des fonctionnaires qui doivent dire oui ou non à une foule de Canadiens qui se présentent aux centres où ils peuvent obtenir les services gouvernementaux.

M. Gauthier: Je n'ai pas de difficulté à accepter cela. J'ai déjà soulevé la question. Certains fonctionnaires prennent des décisions arbitraires qui peuvent être perçues comme étant éloignées de la neutralité ou de l'indépendance politique.

Ma question s'adresse aux deux anciens commissaires. Est-ce que la Commission a déjà fait un sondage auprès des fonctionnaires, dans toute la Fonction publique, pour voir si les fonctionnaires souhaitent vraiment que soient élargis leurs droits politiques? Est-ce qu'on a déjà demandé à l'ensemble des fonctionnaires, et pas seulement à 1,100 d'entre eux, de se prononcer? Est-ce qu'on a déjà mis un petit encart dans l'enveloppe de paye des fonctionnaires pour leur demander: Êtes-vous pour ou contre les droits politiques? Pourquoi n'y en a-t-il pas eu?

M. Gallant: Autant que je sache, non.

Mr. Gauthier: I want to get back to Mr. Wilson, because your triumvirate interests me. You say on page 6:

[Traduction]

that I have some bias in this matter, in that I think it is time to amend the act.

I did not understand your answer to the question about opting out, Mr. Gallant. If the bill were to allow a particular professional group to participate in political activities, and if you were a member of that group, you would be one of the individuals who would exercise their right to opt out. Is that what you said?

Mr. Gallant: I meant that if the public servant were to opt out, he would have to take an official stand to this effect. In my opinion, this is where the great danger lies for the Public Service.

Mr. Gauthier: In other words, if a category of professional public servants—such as doctors or agronomists, who do not provide any sort of political advice to the government, were allowed, by law, to exercise their political rights—because we do have to look at the situation suggested in the bill, and not at your experience in the Department of Finance—you would be opposed to allowing such public servants to opt out through a written or oral statement.

Mr. Gallant: I have no suggestion or opinion on that point. I was just stating how I would have reacted as a public servant at the time. I think the more important issue for intermediate groups is the way in which they interpret government programs and services to the general public and individuals, rather than any advice they might give to the minister and to the government. I am talking about public servants who have to say yes or no to the many Canadians who go to various centres for government services.

Mr. Gauthier: I have no trouble accepting that. I have already raised the issue. Some public servants make arbitrary decisions that may be perceived as being quite remote from political neutrality or independence.

My question is for the two former commissioners. Has the commission ever surveyed all public servants to find out whether they really want their political rights broadened? Have we ever asked public servants what they think? I am not referring here just to a sample of 1,100, but to a survey, using an insert with the pay cheque, on which we would ask public servants whether they were for or against political rights. If no such survey has been conducted, why is this the case?

Mr. Gallant: As far as I know, this has never been done.

Mr. Gauthier: Je veux revenir à M. Wilson, car son idée d'un triumvirat m'intéresse. Vous parlez à la page 6 d'un:

[Text]

... an independent triumvirate acceptable to both Public Service unions involved in the government.

In your view, Mr. Wilson, how politically involved are unions to become? Do you agree with Mr. Bean right now?

Dr. Wilson: No, I do not. I am a little nervous about it.

Mr. Gauthier: But you say the triumvirate would be acceptable to both the unions. It could be a hassle for a long time.

Dr. Wilson: Again, as I say, we do not have experience with this. I am just looking at what has happened in other jurisdictions in this area. Now I think the issue has become much more politicized in Canada, has gone further, simply because the other half of the coin has changed.

As I have said, this whole area of down-sizing, this whole area of privatization has created that aspect of security of tenure which is part of the package. When many people talk about anonymity, neutrality and so on, the other half of the package is security of tenure. That security of tenure is open to serious question today in the Public Service.

I think when we see public servants getting restless, as they are right now, what it indicates is that perhaps we have allowed it to get too far, that it has become a little more politicized before we have acted as we intend to do in this particular bill. I think it can now be lessened somewhat if this legislation allows the unions to be involved.

Mr. Gauthier: Would you allow them to get involved or would you exclude them?

Dr. Wilson: I would include them in the selection of the triumvirate. This is a suggestion I have put forward. But I think my intent is that the selection of this body would allow a measure of cooling the issue, because certainly if these individuals are acceptable to both the unions and the government, it is clear the decisions this body would make would be less subject to open political debate.

Mr. Gauthier: The Public Service Staff Relations Act does have a clause forbidding unions to take active participation through the process. I wonder if the research staff could pull that out for us in the next few hours or days. I wonder if you could just write me a little *aide-mémoire là-dessus* so I am familiar with it because the press is starting to say now that what Mr. Bean is doing with the alliance in Halifax is against the law. I am not so sure they are right on that.

• 1205

Mr. Hawkes: I wish this meeting could go on for hours because I think it is a unique opportunity. We have 20

[Translation]

... triumvirat indépendant acceptable par les deux syndicats de la Fonction publique.

Dans quelle mesure les syndicats vont-ils participer au processus politique, à votre avis, monsieur Wilson? Êtes-vous d'accord avec les déclarations que M. Bean a faites dernièrement?

M. Wilson: Non. Elles me font un peu peur.

M. Gauthier: Mais vous parlez d'un triumvirat qui serait acceptable par les deux syndicats. Cela pourrait créer des problèmes pendant très longtemps.

M. Wilson: Comme je l'ai déjà dit, nous n'avons pas d'expérience dans ce domaine. Je vous parle simplement de ce qui s'est passé dans d'autres pays. Je pense que la question est devenue beaucoup plus politisée au Canada simplement parce que la situation a changé.

Comme je l'ai déjà dit, les compressions budgétaires et la la privatisation ont remis en question la sécurité d'emploi, qui était autrefois l'un des avantages du fonctionariat. Beaucoup de personnes parlent de l'anonymat, de la neutralité, etc., mais en échange, les fonctionnaires sont censés avoir une certaine sécurité d'emploi. La sécurité d'emploi des fonctionnaires n'est plus garantie de nos jours.

Lorsque les fonctionnaires deviennent impatients comme il le sont à l'heure actuelle, cela indique que les choses sont peut-être allées trop loin, que la situation est devenue politisée. Je pense qu'on peut atténuer ces problèmes si le projet de loi permet la participation des syndicats.

M. Gauthier: Est-ce que vous permettriez la participation des syndicats ou est-ce que vous les excluriez?

M. Wilson: Je leur permettrais de participer au choix des membres du triumvirat. C'est la proposition que j'ai faite. Si j'ai proposé la création d'un triumvirat, c'est pour permettre que la situation se détende. Si les membres du triumvirat sont acceptables et par les deux syndicats et par le gouvernement, il est évident que les décisions du triumvirat feraient moins l'objet d'un débat politique ouvert.

M. Gauthier: La Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique contient un article qui interdit aux syndicats de jouer un rôle actif. Je me demande si le personnel de recherche pourrait nous trouver cela au cours des prochaines heures ou des prochains jours. On pourrait peut-être me rédiger un petit aide-mémoire à ce sujet, afin que j'approfondisse un peu la question puisque la presse commence à dire maintenant que ce que M. Bean fait avec l'Alliance à Halifax va à l'encontre de la loi. Je ne suis pas sûr que la presse ait raison à ce sujet.

M. Hawkes: J'aimerais bien que cette réunion continue pendant des heures, car j'estime que c'est là une occasion

[Texte]

years of Public Service Commission management before us, the most recent 20 years, in which a lot of changes have occurred. We have an outside critic from a tenured environment talking to us about tenure.

Mr. Wilson hit the nail on the head. The nub of the issue relates to the notion of the neutrality of the civil service. Mr. Wilson takes us in the direction I believe to be true on the streets, certainly in Calgary. My constituents tell me the perception is that the reason we have trouble as a new government is that the upper levels of the civil service are controlled by the Liberal Party of Canada and the lower levels are controlled by the New Democratic Party.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): That is categories A and C.

Mr. Hawkes: That is their view of the public service. I want you to share with me your sense of the history and experience of how we got to that view in my city. There are some elements of that I want to identify, maybe starting with Mr. Gallant. Mr. Carson and Mr. Gallant were influential when certain events happened. There is a great deal of legislation related to unions and the right to strike, and all of this happened during their term.

Then we get to this week in Halifax and to the anomaly that the public perception that civil servants are against government policy and the government, which is created by Mr. Bean. People within those unions cannot speak out and say Mr. Bean is wrong and the government is right. So that sits there.

This morning I see Michael Kirby—as a senator of Canada, former public servant, high profile—saying clearly that the government is wrong. We had, perhaps, Lester Pearson in the beginning, with upper level civil servants, high profile appointments to the Senate, running for office and becoming Ministers rather than deputies over a period of time. This was coupled with the principle that came in during your 20 years that people who work in Ministers' offices have the right of entry to the civil service on a preferred basis.

I remember a young man who worked for me on the basis of his expertise and who was completely politically neutral. Today he would be labelled a Conservative. Whether he is or is not is an open question. He has served the Conservative party—this Conservative member and others in Ministers' offices—very well, but he can go in to the civil service.

If you really want neutrality, Mr. Gallant, you have to wipe out all of that. Otherwise we are chasing a shadow,

[Traduction]

unique. La Commission de la Fonction publique existe depuis 20 ans maintenant, 20 ans pendant lesquels beaucoup de changements se sont produits. Nous avons une critique de l'extérieur, d'un milieu où les titulaires de postes jouissent de la sécurité d'emploi, qui vient nous parler de sécurité d'emploi.

M. Wilson a frappé dans le mille. Au coeur de la question, il y a cette notion de la neutralité de la Fonction publique. M. Wilson nous a bien expliqué ce que les gens pensent, notamment à Calgary. Mes électeurs me disent que d'après eux, la raison pour laquelle nous avons des difficultés en tant que nouveau gouvernement, c'est que les échelons supérieurs de la Fonction publique sont contrôlés par le Parti libéral du Canada et que les échelons inférieurs le sont par le Nouveau Parti Démocratique.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Relativement aux catégories A et C.

M. Hawkes: Voilà comment mes électeurs voient la Fonction publique. Je veux que vous partagiez avec moi vos opinions quant à l'histoire et l'expérience qui ont amené les gens à détenir cette opinion dans ma ville. J'aimerais pouvoir saisir certains éléments de cette question, et on pourrait peut-être commencer par M. Gallant. L'influence de M. Carson et de M. Gallant a joué lors de certains événements. Il y a un grand nombre de lois qui portent sur le droit de grève des syndicats, et toutes ont été adoptées pendant qu'ils étaient en poste.

Ensuite nous en venons cette semaine-ci aux déclarations faites à Halifax et à l'anomalie dont est responsable M. Bean, le fait que le public perçoive les fonctionnaires comme étant contre la politique gouvernementale et le gouvernement. Les gens qui font partie des syndicats ne peuvent prendre la parole pour dire que M. Bean a tort et que le gouvernement a raison. Donc l'impression créée persiste.

Je vois ce matin que Michael Kirby—sénateur canadien, ancien fonctionnaire, très en vue—dit clairement que le gouvernement a tort. Nous avions peut-être au début avec Lester Pearson des fonctionnaires des échelons supérieurs, qui étaient nommés au Sénat à des postes très en vue, qui se portaient candidats et qui devenaient ministres plutôt que sous-ministre au cours des ans. Cela rejoint le principe qui s'est implanté au cours de vos 20 ans de service, selon lequel les gens qui travaillent dans les bureaux des ministres ont la priorité s'ils veulent entrer dans la Fonction publique.

Je me souviens d'un jeune homme qui a travaillé pour moi parce qu'il était compétent et qui était tout à fait neutre sur le plan politique. Aujourd'hui, on lui accolerait l'étiquette de conservateur. Qu'il le soit ou non, c'est à voir. Il a très bien servi le Parti conservateur—moi-même, comme député conservateur et d'autres dans les bureaux des ministres—mais il peut entrer à la Fonction publique.

Si vous voulez vraiment la neutralité, monsieur Gallant, il faut balayer tout cela du revers de la main.

[Text]

an unachievable goal. Surely those things, in relationship to the public image of neutrality, are more fundamental and important than the topic before us today.

I think we are facing the same kind of choice as on conflict of interest. There is a view on conflict of interest that says thou shalt not do. There is another view that says thou shall be able to do anything, but there must be public disclosure of it. Those are the two essential views of trying to deal with the potentiality of conflict. What we are talking about today is that kind of a notion—

• 1210

The Chairman: Mr. Hawkes, you are using up your time. Perhaps the witnesses would like to get a chance to answer.

Mr. Hawkes: I have an iron constitution. I will be here for a second round, but I want to lay out the limit for the witnesses that I sit here and face. We cannot proceed to examine this piece of legislation without clarity on whether we believe the achievability of the neutrality is possible and therefore we should design the clauses, or we say it is not: it is gone; there are too many other things in the system. Therefore we should design the clauses to reduce the subterranean nature of this and clarify who is on which side, which is the only direction to go.

La présidente: C'est un défi.

Mr. Gallant: Madam Chairman, I shall try and be very, very brief and undoubtedly Mr. Carson will want to add.

Firstly, may I just say that I was absolutely delighted to learn recently of public statements by the Prime Minister and the Deputy Prime Minister praising the impartiality of the Public Service and the service that the government in power had obtained from that very professional, impartial Public Service. I was very pleased to hear that.

As for why the public perception that the Public Service is politicized, I am sure that there will be as many answers as there are individuals, but from my perspective and where I was from 1976 to 1985, there are a number of factors.

Firstly, the question of the fact that unionization was introduced back in 1971 was a factor, and the fact that some unions have formally, publicly associated with political parties was also a factor. We cannot hide these things.

Secondly, there is no question that a number of people have interpreted the Canadian Charter of Rights and Freedoms as making section 32 of the PSEA and the principles and values that underpin that section as being outmoded, and started to behave as though their

[Translation]

Autrement, vous pourchassez des ombres, vous essayez d'atteindre un but inatteignable. Si vous voulez soigner l'image publique de la neutralité, ces choses sont bien sûr plus fondamentales et plus importantes que le sujet que nous étudions aujourd'hui.

J'estime que nous devons choisir, tout comme pour les conflits d'intérêts. Certains pensent qu'il faut éviter les conflits d'intérêts. D'autres pensent qu'on devrait pouvoir faire n'importe quoi, mais qu'il devrait y avoir divulgation publique. Voilà les deux écoles de pensée qui ont cours, lorsqu'on examine la possibilité d'un conflit. Nous discutons aujourd'hui de ce genre de notion. . .

La présidente: Monsieur Hawkes, vous êtes en train d'utiliser tout votre temps de parole. Peut-être les témoins aimeraient-ils avoir la chance de vous répondre.

M. Hawkes: J'ai une constitution de fer. Je serai ici pour le second tour, mais j'aimerais délimiter les sujets pour les témoins auxquels je fais face aujourd'hui. Nous ne pouvons poursuivre l'étude de ce projet de loi sans préciser si nous croyons que la neutralité est possible, dans quel cas nous devons prévoir des articles en conséquence, ou alors ce n'est pas possible, on y renonce, le système comporte trop d'autres éléments qui jouent. Nous devons donc rédiger des articles pour faire disparaître la nature obscure de cette question et pour jeter un peu de lumière afin de savoir de quel côté sont les gens; c'est la seule façon de procéder à mon avis.

The Chairman: It is a challenge.

M. Gallant: Madame la présidente, je vais essayer d'être très, très bref et M. Carson voudra sans doute ajouter quelques remarques.

Premièrement, permettez-moi de vous dire que j'ai été tout à fait ravi d'apprendre récemment, lors de déclarations publiques qu'ont faites le premier ministre et le vice-premier ministre, qu'on vantait l'impartialité de la Fonction publique et du service que le gouvernement au pouvoir a reçu d'une Fonction publique très professionnelle et impartiale. J'ai été très heureux de l'entendre.

Quant aux raisons derrière la perception qu'a le public que la Fonction publique est politisée, je suis certain qu'il y en a autant qu'il y a d'intervenants, mais d'après moi, et d'après ce que j'ai pu constater de 1976 à 1985, il y a plusieurs facteurs en cause.

Premièrement, le fait que la syndicalisation ait été acceptée en 1971 a joué, et le fait aussi que certains syndicats se soient officiellement et publiquement associés aux partis politiques a également joué. On ne peut pas se le cacher.

Deuxièmement, il n'y a pas de doute que selon beaucoup de gens qui ont interprété la Charte canadienne des droits et des libertés, l'article 32 de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* et les principes et les valeurs qui sous-tendent cet article sont désuets, et ils ont

[Texte]

convictions corresponded to reality. That has contributed very significantly to the perception of the politicization of the Public Service.

Also, there is no doubt that the Order in Council appointment of individuals, not necessarily in Public Service jobs—what I call Public Service jobs would be deputy heads of departments included—but in other jobs, and at making appointments that were clearly motivated by partisan considerations, have undoubtedly contributed to the image.

My point, Madam Chairman, is that since the problem is basically in the image that the Public Service is politicized, rather than legislating to legalize that image and to make it even more so, let us rather try to develop guidelines, principles, for the conduct of public servants that will improve the image of the Public Service right across the land.

La présidente: Merci, monsieur Gallant. Monsieur Turner.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): Thank you, Madam Chairman. The recent comments by the president of PSAC, I would say, is not creeping moral neutrality but creeping socialism, and he is asking for serious trouble, I believe. He is not making our job in this committee much easier on behalf of the Public Service of Canada, by attacking the government the way he did. Because of the statements he made in Halifax, I now have a lot of difficulty in being objective on this committee.

• 1215

Section 32—and this is to all three of you, just briefly—as you know, does provide for the commission to move for the release of an employee if a charge has been laid. During the ten years I administered this act, nobody ever laid a charge, so we never got to test that provision. I believe Mr. Gallant's experience is a little—

La présidente: À qui adressez-vous votre question, monsieur Turner?

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): Whoever wishes to respond. Perhaps Mr. Carson.

Mr. Carson: Madam Chairman, the present section 32, as you know, does provide for the commission to move for the release of an employee if a charge has been laid. During the ten years I administered this act, nobody ever laid a charge, so we never got to test that provision. I believe Mr. Gallant's experience is a little—

Mr. Cassidy: Similar.

[Traduction]

commencé à se comporter comme si leurs convictions correspondaient à la réalité. Cette situation a beaucoup contribué à cette perception du public que la Fonction publique est politisée.

De plus, il n'y a pas de doute que la nomination de personnes par décrets du conseil, pas seulement à des emplois dans la Fonction publique—et j'inclus les nominations de sous-ministres dans cette catégorie—mais aussi à d'autres emplois, nominations qui étaient clairement motivées par des considérations partisans, ont certainement contribué à créer cette impression.

Madame la présidente, je veux dire par là qu'étant donné que le problème est surtout un problème de perception d'une Fonction publique politisée, plutôt que de légiférer pour légaliser cette image, et la rendre plus réelle encore, essayons plutôt d'établir des lignes directrices, des principes, pour guider les fonctionnaires. De cette façon, on améliorera partout au Canada l'image de la Fonction publique.

The Chairman: Thank you, Mr. Gallant. Mr. Turner.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Je vous remercie, madame la présidente. Les commentaires récents du président de l'Alliance de la Fonction publique du Canada ne représentent pas, à mon avis, un amoralisme envahissant, mais un socialisme envahissant, et il va s'attirer des ennuis sérieux. Il ne rend pas la tâche du Comité plus facile, au nom de la Fonction publique du Canada, en attaquant le gouvernement comme il l'a fait. A cause de ces déclarations qu'il a faites à Halifax, j'éprouve maintenant énormément de difficulté à faire preuve d'objectivité au sein du comité.

L'article 32—et ma question s'adresse à vous trois—tel qu'il existe à l'heure actuelle, contient une pénalité qui est la mise à pied. Par décret du conseil, on peut mettre quelqu'un à pied pour avoir enfreint l'article 32. Dans le présent projet de loi, il n'y a aucune pénalité prévue et peut-être pourriez-vous vous demander si cela ne devrait pas être changé. Cette pénalité pourrait-elle être le congédiement, la suspension, une amende, ou deux de ces trois pénalités ensemble?

The Chairman: Who is your question for, Mr. Turner?

M. Turner (Ottawa—Carleton): À quiconque voudra y répondre. Peut-être M. Carson?

M. Carson: Madame la présidente, l'article 32 actuel, comme vous le savez, prévoit que la Commission peut demander la mise à pied d'un employé si une accusation a été portée. Pendant les 10 années où j'ai été responsable de voir à l'administration de cette loi, personne n'a jamais porté d'accusation et la disposition n'a jamais été mise à l'épreuve. Je crois que l'expérience de M. Gallant est un peu...

M. Cassidy: Semblable.

[Text]

Mr. Gauthier: There has never been a charge.

Mr. Carson: There has never been any charge. Now, I presume this means Members of Parliament, or defeated candidates for Parliament, end up being good sports after an election and will not lay a charge. Otherwise there would have been. Certainly I could watch my television and see members of the Public Service performing in defiance of the law, and I sat by my phone waiting for somebody to phone me and lay a charge, but the phone never rang. I think it is probably important, though, that it be there.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): Would it be a fine, suspension, or dismissal, or whatever?

Mr. Carson: Let the punishment fit the crime.

Mr. Gauthier: A fine?

Mr. Carson: Let the punishment fit the crime.

Mr. Gauthier: Oh.

Mr. Carson: I think there are all kinds of gradations of harm. I do not think somebody with a sign on his lawn is in the same category with someone who is out—

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): Going door to door.

Mr. Carson: —as a bagman for a political party.

Mr. Gallant: I would like to add just one little thing. I do believe, since there has never been a complaint, that there is indeed room to change that aspect of section 32. I have argued, and would continue to argue, in favour of making it possible for anyone to lodge a complaint about a public servant being seen to have engaged in proscribed activities. Let the commission, or the body to whom such a complaint would be made, be responsible for automatically discarding frivolous complaints.

But there is no doubt that I have, unlike Mr. Carson, received many, many, telephone calls from candidates—some defeated, some happily elected—complaining bitterly about the behaviour of public servants in their constituency. But they were never prepared to put this in writing in a formal complaint to the commission.

Mr. Cassidy: I do not want to engage in a lengthy dialogue with my friend Mr. Gallant, because we do disagree profoundly on some of the things he put forward.

I want to ask him, though, just as a matter of fact, and he has indicated this before: Do the present guidelines, or does the present law, give clear guidance to the average public servant as to whether or not he may legally put up a lawn sign on behalf of a candidate at an election?

[Translation]

M. Gauthier: Il n'y a jamais eu d'accusation.

M. Carson: Personne n'a jamais été accusé. Et cela porte donc à croire que les députés, ou même les candidats défaits, ne sont pas mesquins et ne portent pas d'accusation après les élections. Sinon, il y en aurait eues. Il m'est arrivé maintes fois, assis devant ma télé, de voir des fonctionnaires agir en contravention de la loi et j'étais assis là à côté du téléphone attendant que quelqu'un porte plainte, mais le téléphone n'a jamais sonné. Cependant, je crois qu'il est important que cette mesure existe quand même.

M. Turner (Ottawa—Carleton): S'agirait-il donc d'une amende, de la suspension, du renvoi ou de quelque chose du genre?

M. Carson: Que la punition soit digne du crime.

M. Gauthier: Une amende?

M. Carson: Que la punition soit digne du crime.

M. Gauthier: Ah, bon.

M. Carson: Je crois qu'il y a toutes sortes de niveaux de préjudice. Je ne crois pas que quelqu'un qui affiche une pancarte sur sa pelouse soit dans la même catégorie que quelqu'un qui...

M. Turner (Ottawa—Carleton): ... fait du porte à porte...

M. Carson: ... en sollicitant des fonds pour un parti politique.

M. Gallant: J'aimerais ajouter un mot. Puisqu'il n'y a jamais eu de plainte de portée, je crois bien que l'on pourrait changer cet aspect de l'article 32. J'ai déjà plaidé, et je plaiderai encore, pour qu'il soit possible pour quiconque de déposer une plainte concernant un fonctionnaire qui exerce une activité interdite. Que la Commission, ou l'organisme idoine, prenne la responsabilité d'écarter d'office toutes les plaintes frivoles.

Il n'y a cependant aucun doute que j'ai moi-même, contrairement à M. Carson, reçu de nombreux coups de téléphone de bien des candidats, certains heureux élus, d'autres non, se plaignant amèrement du comportement de fonctionnaires dans leur circonscription. Ces personnes n'ont cependant jamais été prêtes à se plaindre par écrit ou à déposer une plainte formelle devant la Commission.

M. Cassidy: Je ne veux pas m'engager dans un long dialogue avec mon ami M. Gallant, parce que nous sommes en désaccord profond sur certaines des choses qu'il a dites.

J'aimerais cependant lui demander, pour que ce soit bien clair, et il nous a déjà fait savoir ce qu'il en pensait, si les directives présentes ou la loi actuelle donnent une idée claire, nette et précise au fonctionnaire moyen qui veut savoir s'il peut légalement planter une affiche sur sa pelouse en faveur d'un candidat quelconque lors d'une élection?

[Texte]

Mr. Gallant: My answer is very simple and clear. The present legislation says that a public servant must not engage in activity and work for or against a party or a candidate. Therefore, he must not engage in solicitation of any kind.

Mr. Cassidy: Does that mean putting up a lawn sign?

Mr. Gallant: That is a form of solicitation.

• 1220

Mr. Cassidy: You are saying now they may not put up a lawn sign. Is that correct?

Mr. Gallant: I am saying that, in my view, putting up a lawn sign or driving around with a sign on the bumper of a car are forms of solicitation, and solicitation is banned by the present act.

Mr. Cassidy: I raise this because when asked in the past—in public and in other places—Mr. Gallant has in fact called that a matter of judgment for the public servant, and has left therefore something that should be simple as a kind of very complex—

La présidente: Monsieur Cassidy, permettez-moi de vous rappeler que M. Gallant est ici, non pas à titre d'ancien président de la Commission de la Fonction publique. . .

Mr. Cassidy: I realize that and—

La présidente: . . . mais comme individu. Alors prenez garde de lui attribuer. . .

Mr. Cassidy: Of course—

La présidente: . . . des mobiles autres que ceux-ci.

Mr. Cassidy: My next question relates to the limitations on clause 4 and the question of expressing an opinion in matters of public interest. Mr. Carson suggested the bill in fact has an error in it in permitting a category A employee to express an opinion on matters of public interest, and I think that matter needs to be looked at. I would welcome Mr. Carson's suggestions because there is a problem about the basic rights of freedom of speech. If we say a category A employee does not have the right to express an opinion on matters of public interest, we seem to be going a bit far. His matters of interest may relate to who is going to win the next chess championship or how the Leafs are doing or other matters that are not highly politicized.

The Chairman: Mr. Cassidy, I would like to caution you that you have used up the time. I would like Mr. Carson to now answer briefly so we can have Mr. Gauthier—

Mr. Cassidy: I have only had two and a half minutes, Madam Chairman. I—

[Traduction]

M. Gallant: Ma réponse est très simple et claire. La loi actuelle dit qu'un fonctionnaire ne doit entreprendre aucune activité ni travailler pour ou contre un parti ou un candidat. Toute activité partisane lui est interdite.

M. Cassidy: Et planter une affiche sur sa pelouse?

M. Gallant: C'est une activité partisane.

M. Cassidy: Vous nous dites maintenant qu'il ne peut rien placer sur sa pelouse. C'est bien exact?

M. Gallant: Je dis qu'à mon avis, avoir une pancarte sur sa pelouse ou une affiche sur le pare-chocs de sa voiture c'est proclamer son parti pris, ce qui est interdit par la loi actuelle.

M. Cassidy: Je pose cette question parce que quand, par le passé, on lui a posé la question ici et ailleurs, M. Gallant a dit qu'il s'agissait là d'une activité que l'on devait laisser au bon jugement du fonctionnaire en question, et quelque chose qui devrait être très simple est devenu ainsi très complexe. . .

The Chairman: Mr. Cassidy, allow me to remind you that Mr. Gallant is here not as the past president of the Public Service Commission. . .

M. Cassidy: Je m'en rends compte et. . .

The Chairman: . . . but as a private individual. So please do not. . .

M. Cassidy: Évidemment. . .

The Chairman: . . . impute motives to him other than those he might have as such.

M. Cassidy: Ma prochaine question porte sur la question des limites à l'article 4 et l'expression de son opinion portant sur des sujets d'intérêt public. M. Carson nous dit que le projet de loi comporte un vice en ce qu'il y a là une erreur qui permettrait aux employés de la catégorie A d'exprimer une opinion à propos de sujets d'intérêt public et je crois qu'il faut étudier cet aspect de la chose. J'accueillerais favorablement les propositions de M. Carson parce qu'il y a là un problème qui touche le droit fondamental à la liberté de parole. Si nous disons qu'un employé de la catégorie A n'a pas le droit d'exprimer son avis concernant des sujets d'intérêt public, il me semble que nous allons un peu loin. Il pourrait quand même exprimer son opinion quant au prochain gagnant du championnat d'échecs ou comment se débrouillent les Leafs ou autres choses non politiques du genre.

La présidente: Monsieur Cassidy, j'aimerais vous rappeler que vous avez épuisé votre temps de parole. J'aimerais maintenant demander à M. Carson de répondre très brièvement pour que M. Gauthier. . .

M. Cassidy: Je n'ai eu que deux minutes et demie, madame la présidente. Je. . .

[Text]

The Chairman: I would like Mr. Carson to answer.

Mr. Carson: I wish there were easy answers to this question. As you know, the courts have struggled with a number of cases. I hope that with the precedents quoted in some of the cases and decisions, we are getting a little closer to discovering how far, and in what areas, a public servant can go in expressing his or her views. I think we would all like to see public servants have the right to freedom of expression of opinion, providing they do not pose as experts in the particular area and publicly pass off their opinion—whether in opposition or support—of actions.

I suppose the most famous example we have had was when Mr. Kroeger, an actuary with the Department of Insurance, decided to attack the Canada Pension Plan as being actuarially unreliable and called a press conference to do it. As the chairman of the Public Service Commission at that time, I had no compunction about moving to have him fired. Here was an individual posing as an expert and giving his opinion as being more important than that of the Minister of Finance, who was trying to get a bill through the House of Commons.

That is at one end of the extreme. Our friend from Kingston—who got hung-up on bilingualism and a number of other things and decided to attack the government of the day—was very much more difficult to sort out. I am glad I did not have to.

Mr. Gauthier: The fact remains that, especially during an election campaign, it is not unusual for public servants to use public meetings as a forum to make their views well known. Everybody knows they are public servants talking about financial difficulties or other things, and we do not comment. Yet it is done regularly in Ottawa—Vanier, I can tell you that. I had to answer very complex questions, and it is not always easy.

One of you talked about a preamble to this bill. Was it you Mr. Gallant? What purpose do you think it would serve in better interpreting the bill?

• 1225

M. Gallant: Je trouve que le projet de loi ne donne absolument aucun indice aux fonctionnaires quant au genre de principes sur lesquels ils devraient modeler leur conduite. Ceci pourrait être fait dans un préambule. On a fait allusion au Code britannique. Tout le long du Code, on fait appel à tout un ensemble de valeurs et de principes.

While I am commenting on that, may I just say that I went to London, to Paris and to Germany. I can say without any hesitation that the current regime in Britain

[Translation]

La présidente: J'aimerais que M. Carson réponde.

M. Carson: J'aimerais bien qu'il y ait des réponses faciles à cette question. Comme vous le savez, les tribunaux ont été saisis d'un certain nombre de cas. J'espère que grâce aux précédents cités dans certains de ces cas et dans certaines de ces décisions, nous avons quand même une meilleure idée des sujets sur lesquels un fonctionnaire peut exprimer son point de vue, et dans quelle mesure il peut le faire. Je crois que nous voudrions tous que tous les fonctionnaires aient le droit d'exprimer librement leurs opinions pourvu qu'ils ne se prétendent pas experts dans un domaine particulier et qu'ils ne se prononcent pas publiquement pour ou contre certaines choses.

Je crois que le cas le plus fameux fut celui de M. Kroeger, un actuaire à l'emploi du Service des assurances, qui a décidé d'attaquer le régime de retraite du Canada, prétendant que du point de vue actuariel il n'était pas fiable, surtout qu'il a convoqué une conférence de presse pour ce faire. À titre de président de la Commission de la Fonction publique à l'époque, je n'ai pas du tout hésité à exiger son renvoi. Voilà un particulier qui se dit expert et qui dit que son opinion est plus importante que celle du ministre des Finances qui parrainait le projet de loi en Chambre des communes.

C'est tout de même un cas extrême. Un autre cas différent est celui de notre ami de Kingston qui ne pouvait pas digérer le bilinguisme et un certain nombre d'autres choses et a décidé d'attaquer le gouvernement de l'époque. Ce cas-là était beaucoup plus difficile à trancher. Je suis heureux de n'avoir pas eu à le faire.

M. Gauthier: Le fait demeure que, surtout pendant une campagne électorale, il n'est pas inhabituel qu'un fonctionnaire se serve d'une réunion publique comme tribune pour que les gens sachent bien ce qu'il pense. Tous savent fort bien qu'il y a des fonctionnaires qui parlent de difficultés financières ou d'autres choses et personne ne dit mot. Cela se fait cependant régulièrement à Ottawa—Vanier, je puis vous l'affirmer. J'ai dû répondre à des questions très compliquées et ce n'est pas toujours facile.

Quelqu'un d'entre vous a dit quelque chose à propos d'un préambule pour le présent projet de loi. Était-ce vous, monsieur Gallant? Comment pensez-vous que cela pourrait nous aider à mieux interpréter le projet de loi?

Mr. Gallant: I find the bill gives absolutely no indication to the civil servants concerning the kind of principles upon which they should base their conduct. This could be done in a preamble. There was an allusion to the British code. All through the code, there is something concerning the whole set of values and principles.

Tandis que j'y suis, j'aimerais dire que je suis allé à Londres, à Paris et en Allemagne. Je puis vous dire sans l'ombre d'une hésitation que le régime actuel en Grande-

[Texte]

is more restrictive than what we have today, except in considering the group in the operational category. Apart from that, they are far more restrictive than we are in Canada.

For instance, a public servant who wants to run as a candidate cannot get a leave of absence; he or she has to retire. In France and Germany the situation—contrary to what my colleague said, in my view—has given rise to politicizing within the public service. I have seen meetings where parties were represented by public servants and party views, rather than professional views, were being expressed over a problem being examined.

Furthermore, in both of those countries you have over 60% of Members of Parliament and the legislature being public servants.

La présidente: Monsieur Gallant, voulez-vous dire *retire* ou *resign*?

Mr. Gallant: Resign, I mean.

La présidente: Parfait.

M. Gauthier: J'ai abordé la question d'un sondage auprès de l'ensemble des fonctionnaires. Êtes-vous tous les trois d'accord qu'un sondage serait nécessaire pour vraiment établir la crédibilité de cette initiative, même si j'y crois fermement? Est-ce qu'on doit respecter la démocratie et laisser les fonctionnaires s'exprimer?

The Chairman: Would Mr. Carson like to answer that?

Mr. Carson: I think Mr. Gallant has coped with it.

Mr. Gauthier: Call it whatever you like, plebiscite or referendum, but do you think we should at this time utilize that democratic tool to assess the situation?

Mr. Gallant: I think before legislating a new regime, those who will suffer most should be consulted.

Mr. Gauthier: Oh, boy. How do you translate "oh, boy"?

La présidente: «Ceux qui vont souffrir le plus»: c'est une opinion un peu éditorialiste.

Mr. Carson: do you think there should be a poll of civil servants?

Mr. Carson: Well, Madam Chairman, the word "suffer" is an awkward one here, because what is one man's meat is going to be another man's poison.

The Chairman: Precisely.

Mr. Carson: I am sure there are public servants who would welcome greater freedom. I am sure there are others who would say: goodness, we do not need this additional hassle.

[Traduction]

Bretagne est plus restrictif que ce que nous avons ici aujourd'hui, sauf pour la catégorie opérationnelle. À part cela, c'est beaucoup plus restrictif que ce que nous connaissons au Canada.

Par exemple, un fonctionnaire qui veut se porter candidat ne peut pas obtenir un congé; il ou elle doit prendre sa retraite. En France et en Allemagne, la situation, contrairement à ce qu'a dit mon collègue, à mon avis, a donné lieu à une politisation de la Fonction publique. J'ai été témoin de réunions où les partis étaient représentés par des fonctionnaires et les vues du parti, plutôt que les vues du professionnel, étaient exprimées dans le cadre d'un problème à l'étude.

De plus, dans ces deux pays plus de 60 p. 100 des députés et de la législature sont composés de fonctionnaires.

The Chairman: Mr. Gallant, do you mean "retire" or "resign"?

M. Gallant: Je voulais dire démissionner.

The Chairman: Very well.

Mr. Gauthier: I looked at the question of a poll of the civil service. Do the three of you agree that we would need a poll to really establish the credibility of this initiative even if I believe in it quite firmly? Should we respect democracy and let the civil servants express themselves?

La présidente: M. Carson aimerait-il répondre à cela?

M. Carson: Je crois que M. Gallant s'en est fort bien tiré.

M. Gauthier: Appelez ça comme vous voulez, plebiscite ou référendum, mais croyez-vous que nous devrions, à ce moment-ci, nous servir de cet outil démocratique pour évaluer la situation?

M. Gallant: Avant de légiférer et d'adopter un nouveau régime, ceux qui en souffriront le plus devraient être consultés.

M. Gauthier: Ça alors! Comment ça se traduit *oh boy*?

The Chairman: "Those who will suffer the most": that is editorializing it rather a bit.

Monsieur Carson, croyez-vous qu'on devrait faire un sondage chez les fonctionnaires?

M. Carson: Eh bien, madame la présidente, le mot «souffrir» est peut-être mal employé ici parce que bien qu'elles ne plairont sans doute pas à tout le monde, les nouvelles mesures risquent d'en contenter plusieurs.

La présidente: Précisément.

M. Carson: Je suis sûr qu'il y a des fonctionnaires qui seraient heureux d'avoir une plus grande liberté. Je suis sûr qu'il y en a d'autres qui diraient que, bon sang, ils n'ont surtout pas besoin qu'on leur mette un autre problème sur le dos.

[Text]

The Chairman: Should we poll them, as Mr. Gauthier said; should there be a poll?

Mr. Carson: Two hundred and seventeen thousand?

Mr. Gauthier: It has been suggested to me that this could be a democratic way of doing things. I am just putting ideas here that were transferred through my little mind.

The Chairman: Then, Mr. Carson, you are not—

Mr. Carson: I can see no harm, Madam Chairman.

The Chairman: Fine; very well. Mr. Wilson.

Dr. Wilson: My own personal opinion is that I think Parliament in its wisdom should go ahead and act. I do not think it serves any useful purpose to go ahead and do this big survey when Parliament knows that there is a problem. We have seen it in the past on capital punishment and so on. The survey on the Canadian population did not prevent you from making a deliberation, which, in its wisdom—

Mr. Gauthier: You would refuse also the right of opting out, then.

Dr. Wilson: No, I would not refuse it. Why should I?

Mr. Gauthier: I am trying to recall your reasons. To force them in, you would not give them the right to opt out.

Dr. Wilson: No. I do not see the logic to that. I am saying you go ahead, but you also give people the right to opt out if they so desire.

Mr. Gauthier: You do give it.

Dr. Wilson: Yes.

Mr. Hawkes: Point of order. Just a few minutes longer. I was here as you were, on time. These are very rich—

Mr. Gauthier: You were in the House.

* 1230

Mr. Hawkes: No, I was not. I came here on time.

Mr. Gauthier: You were supposed to be there.

Mr. Hawkes: I knew of the richness of the testimony.

The Chairman: We are at the mercy of the committee. If you wish to go another five minutes. . .

Mr. Gauthier: I have to go.

The Chairman: Are we to give this five minutes to Mr. Hawkes?

Mr. Cassidy: I suggest we give it to Mr. Hawkes. I would appreciate one minute to make a comment, but not to ask further questions.

[Translation]

La présidente: Devrait-on les sonder, comme l'a dit M. Gauthier; devrait-on faire un sondage?

M. Carson: Deux cent dix-sept mille?

M. Gauthier: On m'a dit que ce pourrait être la façon démocratique de faire les choses. Ma petite cervelle ne fait que servir de courroie de transmission pour certaines idées dont on m'a saisi.

La présidente: Alors, monsieur Carson, vous n'êtes pas. . .

M. Carson: Je n'y vois pas de problème, madame la présidente.

La présidente: Bon; parfait. Monsieur Wilson.

M. Wilson: Personnellement, je crois que nous devrions laisser le Parlement agir dans toute sa sagesse. Rien ne sert de faire cet énorme sondage quand le Parlement sait fort bien qu'il existe un problème. Nous l'avons vu par le passé dans le cas de la peine capitale et ainsi de suite. Le sondage de la population canadienne ne vous a pas empêché de prendre certaines choses en délibéré et ensuite, dans votre grande sagesse. . .

M. Gauthier: Donc, vous refuseriez aussi le droit de désistement.

M. Wilson: Non, je ne le refuserais pas. Pourquoi le refuserais-je?

M. Gauthier: J'essaie de me rappeler vos raisons. Pour les obliger à participer, vous ne leur donneriez pas le droit de se désister.

M. Wilson: Non. Je ne vois pas la logique de cet argument. Je vous dis d'y aller, mais donnez aussi aux gens le droit de se désister s'ils le désirent.

M. Gauthier: Vous l'accordez.

M. Wilson: Oui.

M. Hawkes: J'en appelle au Règlement. Quelques minutes de plus. Je suis arrivé à l'heure, tout comme vous. Il s'agit de très important. . .

M. Gauthier: Vous étiez en Chambre.

M. Hawkes: Non, je n'y étais pas. Je suis arrivé ici à l'heure.

M. Gauthier: Vous étiez censé y être.

M. Hawkes: Je savais que le témoignage serait intéressant.

La présidente: Nous sommes à la merci du comité. Si vous voulez poursuivre encore cinq minutes. . .

M. Gauthier: Je dois partir.

La présidente: Donnons-nous ces cinq minutes à M. Hawkes?

M. Cassidy: Je propose que nous l'accordions à M. Hawkes. J'aimerais bien avoir une minute pour faire un petit commentaire, mais pas pour poser d'autres questions.

[Texte]

The Chairman: Fine. Five minutes for Mr. Hawkes and one minute for Mr. Cassidy.

Mr. Carson: I wonder if I could give a response to an issue that Mr. Hawkes raised in his first intervention. When he was reflecting on the malaise or perception, he identified the issue of ministerial staff appointments to the Public Service and this kind of thing. I share your concern on that issue. During the period that I was chairman of the commission, and certainly at the end of my tour, when I thought we might get some legislative changes made, I worked very hard to get all of those preferred treatment clauses out of the *Public Service Employment Act*.

On the appointment of ministerial aides, I really felt that by that time we had fulfilled our obligation to the veteran population and the wives of veterans and the widows of veterans and almost everybody else who gets preferred treatment under this act at the present time. . .

I got absolutely nowhere with parliamentary committee members. Whether NDP, Conservative, or Liberal, they wanted to safeguard those preferred treatment issues. If you ever find yourself in a committee amending the whole of the *Public Service Employment Act*, I hope you might re-raise those issues, because I do not think they do credit to the Public Service or its reputation.

Dr. Wilson: I do not know how you can get around the problem of allowing a government to have certain positions that are sensitive towards the government's view. How to exclude that? It has never happened in Canadian government, and I would premise that it will never happen in the future. I think there has to be some way to allow the government of the day to make certain appointments it deems should be in its interest.

How far you go is another question. There have been a lot of questions raised during the Liberal regime about the politicization of the bureaucracy. There are a lot of questions being raised today in terms of some of the appointments made by the Conservative government. All I am saying is that I am not too sure that you can design an act that would totally exclude this type of thing, because a government must be allowed to have certain positions open for appointments. I do not see how you can get around that.

Mr. Hawkes: In the modern world with computers, word processors and so on, there are job descriptions for every position in the civil service. If there were a section on political rights for the position holder, would that be administratively workable?

[Traduction]

La présidente: Parfait. Cinq minutes pour M. Hawkes et une minute pour M. Cassidy.

M. Carson: Je pourrais peut-être répondre à une question soulevée par M. Hawkes pendant sa première intervention. Alors qu'il réfléchissait sur le malaise ou la perception, il a mis le doigt sur la question des nominations du personnel ministériel à la Fonction publique et ainsi de suite. Je partage vos inquiétudes à ce sujet. Pendant la période où je fut président de la Commission, et certainement à la fin de cette période, quand j'ai cru que nous pourrions peut-être voir certaines modifications apportées à la législation, j'ai travaillé très fort pour faire radier de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* tous ces articles concernant le traitement préférentiel.

Quant à la nomination des adjoints de ministres, je croyais vraiment qu'à l'époque nous avions rempli nos engagements envers nos anciens combattants, leurs épouses, leurs veuves et envers presque tous les autres à qui l'on accorde un traitement préférentiel en vertu de cette loi à l'heure actuelle. . .

Cela n'a absolument rien donné auprès des membres du comité parlementaire. Qu'il s'agisse de députés néo-démocrates, conservateurs ou libéraux, ils veulent tous que soient retenues toutes ces dispositions de traitement préférentiel. Si jamais vous siégez à un comité qui modifie la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, j'espère que vous pourrez soulever de nouveau toutes ces questions parce que je ne crois pas que ces dispositions fassent honneur ni à la Fonction publique ni à sa réputation.

M. Wilson: Je ne sais pas comment l'on pourrait faire pour contourner ce problème de permettre à un gouvernement de faire certaines choses qui vont dans le sens de ses propres préoccupations. Comment peut-on exclure cela? Cela ne s'est jamais produit au sein du gouvernement Canadien et je postulerais même que cela ne se produira jamais. Je crois qu'il faut quand même trouver un moyen pour permettre au gouvernement du jour de faire certaines nominations qu'il croit aller dans le sens de ses intérêts.

Jusqu'où peut-on aller dans ce sens, voilà une toute autre question. Lors du règne libéral, on a posé beaucoup de questions concernant la politisation de la bureaucratie. On pose beaucoup de questions aujourd'hui concernant certaines des nominations faites par le gouvernement conservateur. Tout ce que je dis, c'est que je ne suis pas sûr qu'on puisse rédiger une loi qui interdirait tout à fait ce genre de choses parce qu'il faut quand même permettre à un gouvernement d'avoir la possibilité de faire certaines nominations. Je ne vois pas comment on pourrait éviter cela.

M. Hawkes: Dans ce monde moderne avec ses ordinateurs, ses machines de traitement de textes et ainsi de suite, il y a une description de fonctions pour chaque poste de la fonction publique. S'il y avait un article concernant les droits politiques des titulaires des postes, cela pourrait-il s'administrer?

[Text]

It is a different concept from the categorization. It would obviously be a generalization. But a secretary working for the Minister is different from a secretary working on UIC claims. They are positions rather than classifications. Is it an administrative burden with high costs attached to it? Or is this a solution?

Mr. Carson: This was one of my concerns with the groups that this bill has put into category D. You have moved some of the groups in the administrative and foreign service category and some of the professional and scientific groups into category C. They have been given political freedom. There are others that you have left in category B. There is the suggestion that the Public Service Commission is to sit down by regulation and examine those and see whether they can be moved into C or whether they should go into A.

• 1235

The practicality of doing that worries me very much because without sitting down and examining almost every case in some of these occupational groups—this is not true of all of them, please.

I would concede that, but in the program manager group, there are a lot of people, PM1s, PM2s, PM3s, who have very little interface with the public and who you could not argue, really, are going to be an embarrassment or a problem if they get involved in political life.

But in small communities, the PM1 is a very important person in some communities and so you could not even take the level or the occupational group and say that we are going to put all of those over in category C because in small communities, as Mr. Gallant mentioned, some of them are very, very much at risk to the whole community and would have to be safeguarded from any political activities.

So I see this as a huge job, and that is why I really urge you to leave the administrative and foreign service category, and the professional and scientific category, to members to make individual applications if they want to pursue some political activity, rather than asking that you sit down in advance and try to say that all of these positions can go in this box and these positions have to go in that box.

Without looking at the individual circumstances—the location, the level, and the actual duties performed—I think it would be very risky.

The Chairman: Thank you, Mr. Carson. Whether it is possible to do this with the bill the way it is now written,

[Translation]

C'est un concept tout à fait différent de celui de la catégorisation. Ce serait évidemment une généralisation. Mais une secrétaire travaillant pour le ministre ce n'est pas la même chose qu'une secrétaire qui travaille aux réclamations d'assurance-chômage. Il s'agit de postes plutôt que de classifications. S'agit-il d'un fardeau administratif qui entraînerait des coûts énormes? Ou serait-ce là une solution?

M. Carson: C'était une de mes préoccupations concernant les groupes que l'on inclut dans la catégorie D du projet de loi. Vous avez mis certains des groupes de la catégorie administration et affaires extérieures ainsi que des groupes scientifiques et professionnels dans la catégorie C. Ceux-là, ils ont leur liberté politique. Il y en a d'autres que vous avez laissés dans la catégorie B. Il y a ensuite l'idée que la Commission de la Fonction publique devrait, en vertu des règlements, voir si les membres de certains groupes peuvent être renvoyés dans le C ou s'ils devraient plutôt se voir confinés au A.

Le côté pratique de la chose m'inquiète beaucoup parce que si l'on ne s'assoit pas pour étudier presque chaque cas dans certains de ces groupes professionnels... ce n'est toutefois pas vrai pour tous ces groupes, s'il vous plaît.

Je vous le concède, mais dans le groupe professionnel d'administration des programmes, il y a énormément de gens, des PM1, des PM2, des PM3, qui n'ont pas tellement de contacts avec le public et dont on ne pourrait pas vraiment dire que ce serait gênant ou que cela poserait un problème si ces gens devaient s'engager activement dans la politique.

Cependant, dans les petites municipalités, le PM1 est quelqu'un de très important, parfois, alors on ne peut même pas se fier au niveau ou au groupe professionnel pour dire que tous les gens de ce groupe doivent être fichés dans la catégorie C parce que dans les petites collectivités, comme le disait M. Gallant, certains de ces gens-là risquent beaucoup de la part de toute la collectivité et on devrait les empêcher de s'engager dans toute forme d'activité politique.

J'entrevois donc un énorme travail et c'est pour cela que je vous prie instamment de laisser les gens de la catégorie administration et affaires extérieures ainsi que de la catégorie scientifique et professionnelle présenter une demande personnelle s'ils veulent s'engager politiquement plutôt que d'exiger que l'on étudie tout cela d'avance pour dire voici les postes qui vont dans cette boîte et voici les postes qui vont dans l'autre boîte.

Sans étudier les circonstances individuelles entourant chaque cas, le niveau et la fonction réelle de la personne, ainsi que l'endroit où elle travaille, je crois que ce serait très risqué.

La présidente: Merci, monsieur Carson. Il faudra voir si ce serait possible de faire ce que vous proposez avec le

[Texte]

we will have to examine, because we are working with categories and so on, but thank you for your presentation.

Mr. Cassidy: The first point relates to the point just made by Mr. Carson and, as Mr. Wilson said, I think that might have a chilling effect. I think it might be administratively very burdensome as well, because you could anticipate thousands of individual cases that had to be adjudicated if only 5% or 10% of the category B employees were to make application, which is an awful lot of individual cases that would need to be processed.

The question of opting out has emerged; that is, where an individual might decide to renounce any political rights given to him or her in Bill C-273.

I fear this could be subject to some kind of pressure or intimidation from a superior officer who says: I do not want anybody around this shop getting involved in politics. It is a condition to being here that everybody sign that form.

I think the natural way of opting out, of course, is just to simply not exercise rights in the same way that people who do not want to use their freedom of speech under the Charter in general do not have to speak out on issues of public interest.

The third point, which I just want to put on the record, is the suggestion about a plebiscite or something like that. I think the Carleton University survey, which was referred to by Mr. Gallant, is perhaps useful. It suggests that maybe 30% or 40% of public employees were interested in exercising political rights. I cannot recall, but a slightly greater number were against it.

This is not, however, a matter where the majority should decide. If we are talking about 100,000 public servants who, by extension, express some interest in being able to be involved politically—many of them would not be, even if those rights existed, but we do not say that the rights of ethnocultural minorities or rights of minority religious groups depend on whether the majority of the population agrees with those particular views.

I think in this case we should look at the fact that a substantial number of public servants have indicated that they would like to have the kind of extension of rights proposed in this bill, and regardless of whether they are minority or majority; I think that is irrelevant.

The Chairman: Mr. Cassidy, thank you very much. Thank you, Mr. Gallant. And thank you, Mr. Carson and Mr. Wilson.

[Traduction]

libellé actuel du projet de loi, car il y est question de catégories et ainsi de suite, mais merci de votre intervention.

M. Cassidy: Le premier commentaire concerne la question soulevée par M. Carson et, comme le disait M. Wilson, je crois que cela pourrait refroidir un peu les ardeurs. Je crois qu'administrativement cela pourrait créer un très lourd fardeau parce qu'on pourrait s'attendre à avoir à juger des milliers de cas individuels même si seulement 5 p. 100 ou 10 p. 100 des employés de la catégorie B voulaient faire une demande en ce sens et il faut dire que cela fait énormément de cas qu'il faudrait étudier individuellement.

La question du désistement a été posée à savoir quand une personne pourrait décider de renoncer aux droits politiques qui lui sont accordés en vertu du projet de loi C-273.

Je crois que cela pourrait mener à certaines formes de pressions ou d'intimidations de la part de supérieurs qui pourraient dire: «J'interdis à quiconque dans la boîte de s'engager politiquement. Si vous voulez travailler ici, il vous faut absolument signer cette formule».

Je crois que la façon naturelle de se désister, évidemment, c'est tout simplement de ne pas exercer ses droits tout comme ceux qui ne veulent pas exercer leur droit à la liberté de parole en vertu de la Charte, en général, ne sont pas tenus de se prononcer sur les questions d'intérêt public.

Troisièmement, et je veux que ce soit simplement consigné aux comptes rendus, il y a toute cette question de plébiscite ou quelque chose du genre. Je crois que le sondage de l'Université Carleton dont parlait M. Gallant pourrait nous être utile. On dit que 30 ou 40 p. 100 de tous nos fonctionnaires pourraient peut-être s'intéresser à exercer leurs droits politiques. Je ne me rappelle pas exactement, mais il y en avait un peu plus qui étaient contre.

Dans le cas présent, cependant, il ne devrait pas revenir à la majorité de décider. Et s'il y a quelques 100,000 fonctionnaires qui, par extrapolation, seraient peut-être intéressés à s'engager politiquement—et beaucoup d'entre eux ne feraient rien, même si ces droits existaient—mais nous ne disons pas que les droits des minorités ethnoculturelles ou les droits de groupes religieux minoritaires devraient exister seulement si la majorité de la population est d'accord.

Dans le cas présent, je crois qu'il ne faudrait pas oublier que bon nombre de fonctionnaires ont dit qu'ils aimeraient jouir des droits qu'on leur accorderait en vertu du présent projet de loi; le fait qu'ils constituent une minorité ou une majorité ne me semble tout simplement pas pertinent.

La présidente: Merci beaucoup, monsieur Cassidy. Merci, monsieur Gallant. Et merci aussi à vous, messieurs Carson et Wilson.

[Text]

[Translation]

• 1240

It was most productive and fascinating. I wish we had twice as much time.

Dr. Wilson: Before you end, I would like to say that I would love to have you as chairperson for some of the academic meetings I attend. Then we could have a good bit of order.

The Chairman: Thank you, Mr. Wilson. You are most kind.

I just want to remind the members of the committee that the next meeting will be on Thursday, April 28 at 9 a.m. in room 269 West Block.

Merci beaucoup. Merci à nos greffiers et à tout notre personnel.

C'était une réunion des plus productives et fascinantes. J'aurais aimé disposer de deux fois plus de temps.

M. Wilson: Avant de terminer, j'aimerais dire que j'aimerais bien vous avoir comme présidente de certaines réunions universitaires auxquelles je dois participer. Vous y mettriez de l'ordre.

La présidente: Merci, monsieur Wilson. Vous êtes fort aimable.

J'aimerais tout simplement rappeler aux membres du comité que la prochaine séance se tiendra le jeudi 28 avril à 9 heures dans la salle 269 de l'Édifice de l'Ouest.

Thank you very much. I would also like to thank our clerks and all our staff.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From the Institute for Research on Public Policy:

Mr. Edgar Gallant, Fellow in Residence, Former
Chairperson of the Public Service Commission
1976-1985.

From the University of Ottawa:

Mr. John J. Carson, Retired Professor, Former
Chairperson of the Public Service Commission
1965-1976.

From Carleton University:

Dr. V. Seymour Wilson, Professor, School of Public
Administration.

TÉMOINS

De l'Institut de recherches sur la politique publique:

M. Edgar Gallant, membre en résidence, ancien
président de la Commission de la Fonction publique
(1976-1985).

De l'Université d'Ottawa:

M. John J. Carson, professeur retraité, ancien président
de la Commission de la Fonction publique
(1965-1976).

De l'université Carleton:

M. V. Seymour Wilson, professeur, École
d'administration publique.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 4

Thursday, April 28, 1988

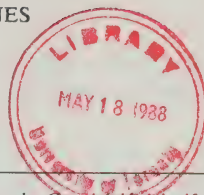
Chairman: Howard Crosby

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 4

Le jeudi 28 avril 1988

Président: Howard Crosby



*Minutes of Proceedings and Evidence of the
Legislative Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif
sur le*

BILL C-273

PROJET DE LOI C-273

**An Act respecting political
rights of public employees**

**Loi sur les droits politiques
des fonctionnaires**

RESPECTING:

CONCERNANT:

Order of Reference

Ordre de renvoi

WITNESSES:

TÉMOINS:

(See back cover)

(Voir à l'endos)

Second Session of the Thirty-third Parliament,
1986-87-88

Deuxième session de la trente-troisième législature,
1986-1987-1988

LEGISLATIVE COMMITTEE ON BILL C-273

Chairman: Howard Crosby

Members

Michael Cassidy
David Daubney
Jean-Robert Gauthier
Jim Hawkes
Barry Moore
Bill Tupper
Barry Turner

(Quorum 4)

Elizabeth Kingston
Clerk of the Committee

COMITÉ LÉGISLATIF SUR LE PROJET DE LOI C-273

Président: Howard Crosby

Membres

Michael Cassidy
David Daubney
Jean-Robert Gauthier
Jim Hawkes
Barry Moore
Bill Tupper
Barry Turner

(Quorum 4)

Le greffier du Comité
Elizabeth Kingston

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, APRIL 28, 1988

(5)

[Text]

The Legislative Committee on Bill C-273, An Act respecting political rights of public employees, met at 9:07 o'clock a.m. this day in Room 269 of the West Block, the Acting Chairman, Bill Tupper, presiding.

Members of the Committee present: Michael Cassidy, David Daubney, Jean-Robert Gauthier, Jim Hawkes, Barry Moore, Bill Tupper, Barry Turner.

In attendance: From the Library of Parliament, Research Branch: William Bartlett and Gerry Schmitz, Research Officers.

Witnesses: From the Public Service Alliance of Canada: Daryl Bean, National President; Albert Burke, First Executive Vice-President; Steve Jelly, Assistant to the Alliance Executive Committee.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Tuesday, February 9, 1988, concerning Bill C-273, An Act respecting political rights of public employees. (See *Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, March 1, 1988, Issue No. 1*).

At 9:20 o'clock a.m., the Chairman, Howard Crosby, took the Chair.

It was agreed—That the brief presented by the Public Service Alliance of Canada be printed as an appendix to this day's *Minutes of Proceedings and Evidence*. (See Appendix "C-273/1").

Daryl Bean make an opening statement, and with the other witnesses, answered questions.

At 10:50 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Elizabeth B. Kingston

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 28 AVRIL 1988

(5)

[Traduction]

Le Comité législatif sur le projet de loi C-273, Loi sur les droits politiques des fonctionnaires, se réunit aujourd'hui à 9 h 07, dans la pièce 269 de l'Édifice de l'ouest, sous la présidence de Bill Tupper, (*président suppléant*).

Membres du Comité présents: Michael Cassidy, David Daubney, Jean-Robert Gauthier, Jim Hawkes, Barry Moore, Bill Tupper, Barry Turner.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: William Bartlett et Gerry Schmitz, attachés de recherche.

Témoins: De l'Alliance de la fonction publique du Canada: Daryl Bean, président national; Albert Burke, premier vice-président exécutif; Steve Jelly, adjoint du Comité exécutif de l'Alliance.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du mardi 9 février 1988 relatif au projet de loi C-273, Loi sur les droits politiques des fonctionnaires. (Voir *Procès-verbaux et témoignages du jeudi 1^{er} mars 1988, fascicule n° 1*).

À 9 h 20, le président, Howard Crosby, occupe le fauteuil.

Il est convenu.—Que le mémoire de l'Alliance de la fonction publique du Canada figure en appendice aux *Procès-verbaux et témoignages* d'aujourd'hui. (Voir Appendice «C-273/1»).

Daryl Bean fait une déclaration préliminaire, puis lui-même et les autres témoins répondent aux questions.

À 10 h 50, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

Elizabeth B. Kingston

EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

[Texte]

Thursday, April 28, 1988

• 0908

The Acting Chairman (Mr. Tupper): The Chair would like to bring this meeting to order. We are meeting this morning to resume consideration of our order of reference dated March 7, 1988, on Bill C-273, an Act respecting political rights of public employees.

Our witnesses this morning are Daryl Bean, National President, Albert Burke, First Executive Vice-President, Susan Giampietri, Second Executive Vice-President, and Steve Jelly, Assistant to the Alliance Executive Committee.

The Chair welcomes you very much here this morning on behalf of the committee. We look forward an effective dialogue. Mr. Bean, I presume you are leading this delegation. The Chair would ask you to make an initial presentation, and then we will have a dialogue with you. I am confident that the regular chairperson will be along before too long. Please proceed.

Mr. Daryl Bean (National President, Public Service Alliance of Canada): Thank you, Mr. Chairperson and committee members. It is my intention to make a brief statement, which will be a summary of the submission. I would ask that the submission be appended to your report in its whole, so that it is the official document, if you would agree.

On behalf of the 180,000 members of the Public Service Alliance of Canada, I welcome this opportunity to appear before the legislative committee mandated to study Bill C-273.

Our members work in various federal departments, agencies and Crown corporations. They are responsible for a variety of activities, including implementation of the policy of the federal government, maintenance of federal property, secretarial and clerical work, and administration.

• 0910

The overwhelming majority of our members are subject to the provision of the Public Service Employment Act, which regulates such important working conditions as appointments, employment, tenure, and the political participation of some 224,000 workers.

Our purpose in appearing before the committee this morning is twofold: namely, to lend support to the principle upon which Bill C-273 is based, and to suggest specific amendments that in our view will provide a better

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

[Traduction]

Le jeudi 28 avril 1988

Le président suppléant (M. Tupper): À l'ordre, Nous reprenons ce matin l'étude de notre ordre de renvoi du 7 mars 1988 relatif au projet de loi C-273, Loi sur les droits politiques des fonctionnaires.

Nous accueillons ce matin le président national de l'Alliance de la Fonction publique, M. Daryl Bean, le premier vice-président exécutif, M. Albert Burke, la seconde vice-présidente exécutive, M^{me} Susan Giampietri, et l'adjoint du Comité exécutif de l'Alliance, M. Steve Jelly.

Bienvenue au comité. Je suis sûr que notre dialogue portera fruit. Monsieur Bean, puisque c'est vous qui présidez la délégation, nous vous demanderons de nous présenter votre exposé, après quoi les membres du Comité pourront vous interroger. Je sais que le président du comité se joindra à nous d'ici peu. Allez-y.

M. Daryl Bean (président national, Alliance de la Fonction publique du Canada): Merci, monsieur le président et messieurs les membres du Comité. J'ai l'intention, à titre d'exposé, de vous résumer le mémoire que nous vous avons envoyé. Cependant, je vous demanderais d'annexer au compte rendu des délibérations d'aujourd'hui le texte complet de notre mémoire, puisqu'il s'agit de notre document officiel.

Au nom des 180,000 membres de l'Alliance de la Fonction publique du Canada, je remercie le Comité législatif chargé de l'étude du projet de loi C-273 de nous avoir invités à comparaître.

Nos membres sont employés par divers ministères, agences d'État et sociétés de la Couronne. Ils accomplissent toute une gamme d'activités, de l'application des politiques du gouvernement fédéral et l'entretien des propriétés de l'État, jusqu'au travail de secrétariat, de commis et d'administration.

Une majorité écrasante de nos membres sont assujettis aux dispositions de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique qui régit d'importantes conditions de travail comme la nomination, la durée des fonctions et les activités politiques d'environ 224,000 travailleurs.

Notre comparution de ce matin a deux objectifs. Tout d'abord, nous voulons appuyer le principe sur lequel se fonde le projet de loi C-273, et nous voulons aussi proposer des amendements bien précis qui, d'après nous,

[Texte]

balance between political rights of federal public workers and the impartiality of the Public Service.

Firstly, as stated in our formal submission to this legislative committee, the alliance wholeheartedly supports the principles embodied in Bill C-273. I should like to applaud Mr. Daubney for bringing this bill forward. At the same time, the alliance acknowledges other champions of expanded political rights from both sides of the House who have escaped the pervasive paranoia that equates political activism and political freedom with injury to the impartiality and effectiveness of government administration.

That said, the alliance believes Bill C-273 can be further amended to enhance the rights of political participation of federal public sector workers without straining the impartiality of the Public Service in Canada. As committee members are aware, Bill C-273 adopts the three categories of public sector workers recommended in the D'Avignon report of September 1979.

The alliance supports, without reservation, the expansion of political rights to category C employees. That said, we believe the determination of political rights on the basis of employee classification is fundamentally flawed. We can cite example after example of situations where an employee in the CR group, proposed category C, and an employee in the PM group, proposed category B, perform similar tasks and hold concurrent responsibilities within the government.

On page 5 of our formal submission, the alliance recommends that Bill C-273 be amended to provide two categories of employees based on whether or not they are eligible for union membership pursuant to the Public Service Relations Act.

In accordance with our proposed amendments employees who are eligible for union membership would enjoy the same political rights that Bill C-273 extends to category C employees, while employees excluded from union membership would be entitled to participate politically to the same extent as category A employees under Bill C-273.

Should the committee agree with the merits of our proposed amendments, we propose a further amendment that would provide employees in the excluded category with the right to appeal the restrictions on their political rights to the Public Service Staff Relations Board.

Should the committee reject this proposed amendment, we believe it is incumbent upon you to amend subclause 10.(1) of Bill C-273 by deleting the "Public Service Commission" and inserting the "Public Service Staff Relations Board".

[Traduction]

permettront de mieux atteindre l'équilibre entre les droits politiques des fonctionnaires fédéraux et l'impartialité de la Fonction publique.

Tout d'abord, comme le précise notre mémoire au Comité législatif, l'Alliance appuie sans réserve le principe concrétisé dans le projet de loi C-273 et félicite M. Daubney de l'avoir présenté à la Chambre. Dans la même veine, nous reconnaissons les autres champions, à la Chambre des communes, des droits politiques élargis qui, quel que soit leur parti, ont échappé à la paranoïa envahissante selon laquelle l'activité politique et la liberté politique affaibliraient l'impartialité et l'efficacité de l'administration gouvernementale.

Cela dit, l'Alliance est d'avis que le projet de loi C-273 peut être modifié afin d'accroître encore plus la participation aux activités politiques des travailleurs du secteur public, sans pour autant menacer l'impartialité de la Fonction publique du Canada. Comme le savent déjà les membres du Comité, le projet de loi intègre les trois catégories de travailleurs du secteur public recommandées par le rapport D'Avignon, en septembre 1979.

L'Alliance appuie sans réserve l'élargissement des droits politiques des employés de la catégorie C. Cependant, nous sommes convaincus que la pratique d'établir les droits politiques en fonction de la classification du travailleur comporte une erreur fondamentale. Nous pouvons citer exemple sur exemple de personnes du groupe CR, c'est-à-dire de la catégorie C, et du groupe PM, c'est-à-dire de la catégorie B, qui accomplissent des tâches semblables et qui ont des responsabilités équivalentes au sein du gouvernement.

À la page 5 de notre mémoire, vous constaterez que nous proposons que le projet de loi soit modifié de manière à prévoir plutôt deux catégories d'employés, la distinction se fondant sur la possibilité ou non d'un membre d'adhérer à un syndicat, selon les dispositions de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique.

Selon la modification que nous proposons, les employés qui peuvent adhérer à un syndicat jouiraient des mêmes droits politiques que ceux que le projet de loi C-273 confèrent aux employés de la catégorie C, tandis que les employés exclus des syndicats auraient droit aux mêmes activités politiques que les employés de la catégorie A du projet de loi.

Si le Comité souscrit à nos amendements, nous en proposons un autre qui permettrait aux employés exclus d'en appeler des restrictions imposées à leurs droits politiques à la Commission des relations de travail dans la Fonction publique.

Si, par contre, le Comité rejette notre amendement, nous croyons qu'il devrait néanmoins modifier le paragraphe 10.(1) du projet de loi en remplaçant la «Commission de la Fonction publique» par la «Commission des relations de travail dans la Fonction publique».

[Text]

The alliance has decided to advance this amendment in response to the historical position of the Public Service Commission against the extension of political rights to federal public sector workers.

In our opinion the commission's biases go beyond its legislative mandate pursuant to section 32 of the Public Service Employment Act and takes a form many of our members believe verges on intimidation.

Without belabouring the point, we believe our proposal to submit the political rights of category B employees to an examination by the Public Service Staff Relations Board is absolutely essential if Bill C-273 is to stand the test of fairness against which federal public sector workers will access the bill.

We simply cannot stress enough the prevalent perception amongst our membership that the commission is part of the problem and has no place in the solution. With regard to freedom of expression, the alliance has no hesitation in supporting clause 2 of Bill C-273, which states:

... every category A, B or C employee has the right. . . to express an opinion on matters of public interest.

That said, however, we believe the prohibition outlined in clause 4 is too broad. As has been stated many times in the past, the alliance is willing to accept that legislation granting political rights to public sector workers should differentiate between statements relating to the activities of public sector workers in specific departments and statements that relate to issues in the public domain.

• 0915

To be specific, in our opinion, it would be folly for an employee for the Department of Finance to engage in a general denunciation of the budget of the Minister of Finance. Said employee should not, however, be prevented from engaging in debate through a letter to the editor or other means to the extent that he or she is focusing on specific budgetary issues that positively or adversely affect his or her family.

Similarly, an employee who suffers a direct economic or lifestyle loss as a result of public action—for example, expropriation or inadequate compensation—should be permitted to publicly challenge the government's action.

Likewise, all public sector workers should have the latitude to engage in debate over public policy that is not directly related to the responsibility of his or her department. But the easing of restrictions must go further than that.

In areas where conscience or religious belief dictate a contrary position than that advanced by the government

[Translation]

Cet amendement tient au fait que la Commission de la Fonction publique s'est traditionnellement opposée à tout élargissement des droits politiques des travailleurs du secteur public fédéral.

De l'avis de l'Alliance, le parti pris de la Commission va au-delà de son mandat stipulé à l'article 32 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique et, selon bon nombre de nos membres, il s'apparente à de l'intimidation.

Sans vouloir nous étendre trop longtemps sur la question, nous croyons qu'il faut absolument soumettre les droits des fonctionnaires de la catégorie B à l'examen de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique, afin que les travailleurs du secteur public fédéral acceptent le projet de loi C-273 comme texte de loi équitable.

Nous ne saurions trop insister sur le fait que la majorité de nos membres sont d'avis que la Commission est étroitement liée à ce problème et n'a donc pas sa place comme élément de la solution. En ce qui concerne la liberté d'expression, l'Alliance n'hésite pas à appuyer l'article 2 du projet de loi, dans lequel il est stipulé que:

... un employé de la catégorie A, B ou C a le droit. . . d'exprimer son opinion sur des sujets d'intérêt public.

Cela dit, nous croyons que l'interdiction précisée à l'article 4 est trop générale. Comme nous l'avons dit déjà à maintes reprises, l'Alliance est disposée à accepter que tout texte de loi qui accorde des droits politiques aux fonctionnaires doit établir une distinction entre les déclarations sur les activités particulières du ministère auquel est affecté le travailleur et les déclarations sur des sujets d'intérêt public.

Plus précisément, nous pensons qu'il serait tout à fait stupide pour un fonctionnaire du ministère des Finances de dénoncer le budget du ministre des Finances. Toutefois, il ne faudrait pas interdire à cet employé de participer au débat (au moyen d'une lettre au rédacteur en chef d'un journal, par exemple), dans la mesure où il limite ses commentaires à des questions budgétaires qui ont une incidence positive ou négative sur sa famille.

Dans le même ordre d'idées, l'employé dont les finances personnelles ou le style de vie sont directement touchés par une mesure administrative—comme une expropriation ou une indemnisation insuffisante—devrait pouvoir contester publiquement la mesure gouvernementale.

De même, tous les travailleurs du secteur public devraient pouvoir participer aux débats publics sur les politiques qui ne sont pas directement liées aux responsabilités du ministère qui les emploie. L'assouplissement des restrictions doit même être poussé encore plus loin.

Lorsque, pour des raisons morales, religieuses ou de conscience, le fonctionnaire adopte une position contraire

[Texte]

of the day, a public sector worker must enjoy the same rights as any other citizen to vent a position.

In our view, issues such as the right to life, nuclear disarmament and capital punishment transcend the norm. As a consequence, individual public sector workers should be allowed to advance their own opinions and participate in the debate.

We believe the restrictions on the right of public sector workers to speak their mind actually has the potential to subvert democracy and the rule of law.

If—for it is not impossible—a minister of the Crown employs the forced silence of his or her officials to enable him or her to engage in a cover-up or illegal activity, the society will suffer harm, the consequences of which will be far more serious than an occasional excessive pronouncement from a dissatisfied government employee.

In paragraph 40 of our formal submission, we propose an amendment to clause 4 that we believe will provide public sector workers with increased latitude regarding freedom of expression, while at the same time protecting the effectiveness of government services.

In this regard, we would remind members of the committee that all federal public sector workers must subscribe to an oath of affirmation of office and secrecy, which prevents the unauthorized disclosure of information that comes to the employee's knowledge by reason of his or her employment.

Before concluding, I would like to comment on two aspects of the draft legislation that the alliance believes contains drafting errors.

Firstly, clause 2 of Bill C-273 will prevent category A, and quite possibly category B employees from being a candidate in a federal, provincial or territorial election. This provision is more restrictive than the current Public Service Employment Act.

In paragraph 25, we propose two amendments that would rectify this situation while at the same time protecting the effectiveness of government services.

Secondly, while Bill C-273 outlines a series of prohibitions and obligations on federal public sector workers who choose to exercise the political right enunciated in the bill, it fails to specify any penalty that would be imposed should the law be violated.

This oversight could result in prosecution of federal public sector workers pursuant to section 115 of the Criminal Code. Such an eventuality is, in our view, excessively punitive. As a result, we recommend amendment in paragraph 47 to include specific sanctions that can be imposed on federal public sector workers for violation of the bill.

[Traduction]

à celle qu'exerce le gouvernement de l'heure, l'employé devrait pouvoir exprimer sa position comme tout autre citoyen.

À notre avis, des sujets comme l'avortement, la menace nucléaire et la peine capitale sortent de l'ordinaire. Par conséquent, les employés du secteur public devraient pouvoir faire connaître leurs opinions et participer au débat.

Nous croyons que le fait de limiter le droit des travailleurs du secteur public à s'exprimer librement pourrait finir par renverser la démocratie et corrompre l'autorité de la loi.

Si un ministre de la Couronne se servait du silence imposé à ses agents gouvernementaux pour s'adonner à des activités illicites ou pour les cacher, ce qui n'est pas impossible, la société en souffrirait; un tel scénario aurait des répercussions bien plus graves que d'occasionnelles déclarations excessives de la part de quelques fonctionnaires mécontents.

Au paragraphe 40 de notre mémoire, nous proposons un amendement à l'article 4 qui, croyons-nous, accorderait aux employés du secteur public plus de latitude en matière de liberté d'expression, tout en protégeant l'efficacité des services gouvernementaux.

À cet égard, rappelons que les employés du secteur public doivent prononcer le serment ou l'affirmation d'office et de discrétion qui empêche toute divulgation, sans y être dûment autorisés, d'informations qui viendraient à sa connaissance par suite de son emploi.

Avant de conclure, nous aimerions commenter deux aspects du projet de loi qui comportent, d'après nous, des erreurs de rédaction.

Tout d'abord, l'article 2 du projet de loi interdit à tout employé de la catégorie A et, peut-être même à ceux de la catégorie B, de se présenter comme candidat à une élection fédérale, provinciale ou territoriale. Cette disposition est plus restrictive que la disposition correspondante de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique.

Au paragraphe 25, nous proposons deux amendements qui corrigeraient la situation tout en protégeant l'efficacité du gouvernement dans les services qu'il dispense.

Ensuite, tandis que le projet de loi stipule toute une série d'interdictions et d'obligations imposées aux travailleurs du secteur public fédéral qui choisissent d'exercer les droits politiques énumérés dans le projet de loi, il ne prévoit néanmoins aucune sanction à imposer, advenant la violation de la loi.

À cause de cet oubli, tout employé qui viole un article du projet de loi est assujéti à l'article 115 du Code criminel. Cela nous semble beaucoup trop sévère. Par conséquent, nous proposons d'amender le paragraphe 47 afin qu'il précise toutes les sanctions qui pourraient être imposées aux travailleurs du secteur public fédéral, s'il arrivait qu'ils violent la loi.

[Text]

As committee members will appreciate, it is difficult to summarize fairly technical legislative amendments in a brief opening statement. However, I am prepared to answer any questions committee members may have, keeping in mind that our joint purpose must be to improve the legislation to the benefit of both federal public sector workers and the effectiveness of the Public Service. Thank you very much.

The Acting Chairman (Mr. Tupper): Thank you very much, Mr. Bean. I am now going to turn to Mr. Gauthier and then to Mr. Daubney.

Mr. Gauthier: Thank you, Mr. Chairman. Welcome, Mr. Bean and members of the alliance. I think your submission this morning would be very useful if, indeed, the Chair has agreed to append it to the proceedings. You have said it would be appended.

The Acting Chairman (Mr. Tupper): Yes. We have agreed to that.

• 0920

Mr. Gauthier: Thank you. I think it would be a very useful contribution to our deliberations.

Mr. Bean, what statistical information do you have that public servants in general support your whole-hearted support for expanding political rights? Do you have any statistics or any information to give the committee to show us that this is really an ideal or an expectation that most public servants are trying to obtain?

Mr. Bean: No, we have not. If you are looking for an opinion poll or something like that, we do not have it. For at least 10 years or more we have had resolutions passed at conventions to adopt full political rights. Those resolutions come from locals and we have had a number of them sent in. It is probably closer to 20 years. One of the first things that happened was—

Mr. Gauthier: How would you react to a proposal that a plebiscite be held across all the Public Service of Canada. It could be in a very easy way, just a printed question with their pay cheque at the end of the month asking them if they agree that political rights should be extended to all public servants or agree with Bill C-273. It would be a question asking them if they would endorse the right to fully participate in the political process of Canada.

Mr. Bean: I am very reluctant to get into a process to conduct some type of a plebiscite because many times people do not respond to them. I have more faith in having people go to meetings, talk about political rights there and send resolutions to our conventions. I am very reluctant to get into some type of plebiscite on those types of issues because I do not think they prove a lot.

Probably the majority of activists would respond and those who are not quite as active would not respond. I do not think it would give you a true picture.

[Translation]

Vous comprendrez qu'il est difficile de résumer des amendements aussi techniques dans une allocution aussi brève. Je suis néanmoins disposé à répondre à vos questions, mais rappelez-vous que notre objectif commun doit être d'améliorer le projet de loi pour le bénéfice des travailleurs du secteur public fédéral et pour accroître l'efficacité de la Fonction publique. Merci beaucoup.

Le président suppléant (M. Tupper): Merci beaucoup, monsieur Bean. Je cède la parole à M. Gauthier, puis à M. Daubney.

M. Gauthier: Merci, monsieur le président. Bienvenue à M. Bean et à ses collègues de l'Alliance. Votre mémoire de ce matin nous sera particulièrement utile s'il est annexé au compte rendu des délibérations, comme a convenu de le faire le président.

Le président suppléant (M. Tupper): En effet, nous en sommes convenus.

M. Gauthier: Merci. Il contribuera grandement à nos délibérations.

Monsieur Bean, avez-vous des statistiques qui nous montreraient que les fonctionnaires souscrivent en général, ou sans réserve, à l'élargissement de leurs droits politiques? Pouvez-vous nous donner des chiffres qui nous confirmeraient que cet élargissement représente véritablement un idéal que cherchent à atteindre la plupart des fonctionnaires?

M. Bean: Non, nous n'avons pas de chiffres. Nous n'avons pas fait de sondage d'opinion, si c'est ce que vous voulez dire. Mais, depuis au moins 10 ans, nous avons toujours adopté à nos congrès des résolutions demandant l'élargissement le plus complet qui soit des droits politiques. Ce sont les sections locales qui sont à l'origine de ces résolutions et qui nous les envoient. Cela fait même presque 20 ans. Ce qui s'est passé, au départ. . .

M. Gauthier: Que diriez-vous d'un plébiscite à l'échelle de toute la Fonction publique du Canada? Cela pourrait se faire facilement, comme au moyen d'une question annexée au chèque de paie à la fin du mois demandant si l'on est d'accord avec l'élargissement des droits politiques de tous les fonctionnaires ou demandant si on est d'accord avec le projet de loi C-273. On pourrait demander aux fonctionnaires s'ils souscrivent au droit de participer pleinement à la vie politique du Canada.

M. Bean: J'hésiterais à organiser un plébiscite de ce genre, parce que la plupart du temps, les gens n'y répondent pas. Je préfère qu'on assiste à des réunions, qu'on discute des droits politiques et qu'on envoie des résolutions aux congrès. Je n'aime pas sonder l'opinion par voie de plébiscite, parce que je ne pense pas que cela prouve grand-chose.

J'imagine que la majorité des fonctionnaires actifs politiquement y répondraient, alors que ceux que la politique laisse indifférents ne s'en donneraient pas la

[Texte]

Mr. Gauthier: It would strengthen your position.

Mr. Bean: Yes, certainly. I have no question about the result.

Mr. Gauthier: If the employer decided to go ahead with a question of that nature, you would not oppose it on the principle.

Mr. Bean: I have not given it any thought because this is the first time I heard the proposal, but I do not think it is the way to go, to be quite honest.

Mr. Gauthier: I believe they should have this right to participate. If we are going to opt in all public servants with your amendments today, which I understand and I take seriously, and suppose we get an ideal bill, do you not believe that some public servants would want to opt out of this? Have you thought about the possible democratic measure that people might not want to be seen in their community as active in the political process for the sake of maintaining their impartiality in the milieu they work in?

You represent an awful lot of them, people who are Unemployment Insurance agents, Customs duty officers, immigration officers and a lot of people who exercise judgments every day in their jobs. They have come to me and said they do not think they would like to participate. I do not want to restrict that right to my colleagues. I would like to have the right to opt out of this and make it public that I, as a member of the Public Service of Canada, maintain my impartiality as a Customs agent, an employment officer or an Unemployment Insurance officer. I think it would be better for me if I were not seen as actively participating in the political process. What do you think of that?

Mr. Bean: Even if you pass a bill that gives somebody a right to participate, it does not mean they are going to participate.

• 0925

Not every citizen of this country participates in the political process. When you look at what happens during an election, I think we are all aware of that.

I do not think it is necessary. I am a little more worried about the other side of the coin, where you may end up with managers bringing pressure to opt out to bear on the individual. You could end up with someone saying that if you think you should get this next promotion, you should really declare you are not going to participate in the political process.

I would look at it and say there is no requirement. Simply because the law says you can does not mean you will. It is certainly not our position to require anybody to

[Traduction]

peine. Cela ne donnerait certainement pas un véritable tableau de la situation.

M. Gauthier: Mais cela pourrait renforcer votre position.

M. Bean: Certainement. Cela ne fait pas de doute pour moi.

M. Gauthier: Si l'employeur décidait de poser cette question, vous ne vous y opposeriez pas en principe.

M. Bean: Je n'y ai pas beaucoup réfléchi, car c'est la première fois que j'entends cette proposition; mais à vrai dire, je ne crois pas que cela soit la bonne façon de faire.

M. Gauthier: Je pense que les fonctionnaires devraient avoir le droit de participer à la vie politique. Si nous acceptons vos amendements, qui me semblent très sérieux, et que nous obtenions le projet de loi idéal pour vous en permettant à tous les fonctionnaires de participer, ne croyez-vous pas que certains d'entre eux voudraient se réserver le droit de ne pas participer? Ne pensez-vous pas qu'il est tout aussi démocratique de refuser d'être politiquement actif dans sa collectivité afin de maintenir son impartialité dans son milieu de travail?

Vous représentez énormément de fonctionnaires qui doivent porter des jugements tous les jours dans le cadre de leur emploi, comme par exemple des agents à l'assurance-chômage, ou des agents à la douane ou à l'immigration. Ces fonctionnaires m'ont déjà dit qu'ils ne devraient pas avoir, d'après eux, le droit de participer à la vie politique, mais qu'ils ne voulaient pas enlever ce droit à leurs collègues. Autrement dit, ils souhaitent pouvoir renoncer publiquement à leurs droits politiques, en tant que fonctionnaires, pour préserver leur impartialité en tant qu'agents des douanes, ou agents à l'assurance-chômage, par exemple. Ils ne veulent pas être perçus comme participant activement au débat politique. Qu'en pensez-vous?

M. Bean: Même si vous adoptiez un projet de loi qui donne aux fonctionnaires le droit d'y participer, cela ne signifie pas nécessairement qu'ils choisiront de le faire.

Tous les citoyens de ce pays ne participent pas au processus politique. Ce qui se passe pendant une élection le démontre bien, et je crois que nous le savons tous.

Je ne pense pas que ce soit nécessaire. Ce qui m'inquiète un peu plus, c'est l'autre côté de la médaille, c'est-à-dire la possibilité que des gestionnaires exercent des pressions sur quelqu'un pour qu'il se désiste. Vous pourriez vous retrouver dans le genre de situation où l'on vous dit que, si vous tenez vraiment à obtenir votre prochaine promotion, vous feriez bien de déclarer que vous ne participerez pas au processus politique.

A mon avis, il n'y a aucune obligation. Le fait que la loi dise que vous pouvez participer ne signifie pas nécessairement que vous deviez le faire. Nous ne voulons

[Text]

participate. If they want to, I think they should have the same freedom to do so as any other citizen in Canada.

Mr. Gauthier: At the opening of this meeting you said that the classification of Public Service positions was fundamentally flawed. Could you expand on that for me? Have you been asked, approached or been the object of a proposal by the government to make classification standards negotiable? What are your views on that in terms of this bill? You say they are flawed. How could we change it to make sure your new categories A and B, which would eliminate the C category, could be understood by all of us as excluding those in the executive and senior management positions in A, and then going on to including all the others?

Mr. Bean: We believe any Public Service employee with the right to join a union should have the same political rights as any other citizen. Obviously, if they have the right to belong to the union they are not at the policy decision-making level of government. So therefore we feel they should have full rights.

As for classification, certainly we would like to have classification negotiable and we are heading down that road fairly successfully with some court challenges we have had on the Public Service Staff Relations Act. While individual classification may not be negotiable, the whole classification system itself may well be in the future, and we are headed down that road.

By simply taking a broad category—such as the PMs—and excluding it, as this bill potentially does. . . There are a number of PM program administration people who are not involved with the general public on a day-to-day basis. Why would you exclude all of them? There are a number of them who work in an office carrying out programs but who are not involved with the general public whatsoever.

Mr. Gauthier: Subsection 39.(2) of the Public Service Staff Relations Act prohibits unions from making financial contributions to or on behalf of a party, but it would not appear to clearly restrict financial support of a campaign against a particular party. You are on record as saying you will work against the present government and defeat it. Is that what you are basing your argument on, the interpretation of subsection 39.(2)?

Mr. Bean: Yes, to a large degree. But we have also made it very clear we are in disagreement with the present government because of the policies they have introduced, starting with the 15,000 cutbacks; the Nielsen task force recommendations—which had a large impact; privatization, contracting out; conflict-of-interest rules that have been imposed but were not required; and some

[Translation]

absolument pas obliger les gens à participer. S'ils désirent le faire, ils devraient jouir de la même liberté que n'importe quel autre citoyen au Canada.

M. Gauthier: A l'ouverture de cette séance, vous avez déclaré qu'il y avait un vice fondamental de forme dans la classification des postes de la Fonction publique. Pourriez-vous me donner des précisions là-dessus? Le gouvernement vous a-t-il demandé, vous a-t-il proposé, est-il intervenu auprès de vous pour que vous rendiez ces normes de classification négociables? Qu'en pensez-vous dans le contexte de ce projet de loi? Vous dites qu'elles ont des défauts. Comment procéderiez-vous pour vous assurer que nous comprenons tous que vos nouvelles catégories A et B, qui élimineraient la catégorie C, excluent les postes de cadres supérieurs et incluraient tous les autres?

M. Bean: Nous estimons que tout fonctionnaire qui a le droit de se syndiquer devrait avoir les mêmes droits politiques que n'importe quel autre citoyen. Manifestement, s'ils ont le droit d'appartenir au syndicat, ils n'occupent pas un poste, au gouvernement, qui leur permette de prendre des décisions en matière de politiques. Nous considérons donc qu'ils devraient jouir des pleins droits.

D'autre part, nous tenons indiscutablement à ce que la classification soit négociable et nous faisons des progrès assez marqués sur cette voie, à en juger d'après les résultats des appels interjetés devant les tribunaux au sujet de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique. Bien qu'une classification individuelle ne soit peut-être pas négociable, le système tout entier pourrait bien l'être à l'avenir, et c'est dans cette direction que nous nous acheminons.

En prenant simplement une catégorie générale—telle que celle des PM—et en l'excluant, comme ce projet de loi pourrait le faire. . . Il y a un certain nombre d'administrateurs de programmes de la catégorie PM qui n'ont pas de contacts quotidiens avec le grand public. Pourquoi donc les exclure tous? Un certain nombre d'entre eux travaillent dans des bureaux qui exécutent des programmes, mais n'ont absolument rien à voir avec le public.

M. Gauthier: Le paragraphe 39.(2) de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique interdit aux syndicats de contribuer financièrement à un parti ou au nom de celui-ci, mais il ne semble pas imposer clairement de restrictions au soutien financier d'une campagne contre un parti déterminé. Comme en témoigne le procès-verbal, vous avez déclaré que vous oeuvrez contre le gouvernement actuel pour le défaire. Votre argument est-il fondé sur l'interprétation du paragraphe 39.(2)?

M. Bean: Oui, dans une large mesure. Mais nous avons également clairement établi que nous ne sommes pas d'accord avec le gouvernement actuel à cause des politiques adoptées par celui-ci, à commencer par cette suppression de 15,000 postes; à cause des recommandations du groupe de travail Nielsen—qui ont eu un effet profond; à cause de la privatisation, de la sous-

[Texte]

of the government's security policy. We have made it very clear we are opposed to the present government.

Mr. Gauthier: The fact that you take a position as a union representing more than 170,000 public servants makes you a... the perception is that you are participating in a very active way politically as a union. The members of your union may disagree with the leadership. Have you had any comments from your members on this, or are they solidly behind you on this?

• 0930

Mr. Bean: I read in the news that all of you have some divisions within your party, so I suspect we may have some too.

Mr. Gauthier: It is called democracy, Mr. Bean.

Mr. Bean: That is what I thought.

Mr. Daubney: I would like to welcome Mr. Bean and his colleagues to the committee and to thank them for their brief. It is about 100% more thoughtful than the speech in Halifax, which gave me some concern and set back this whole process considerably. I hope today we can recover some of the lost yardage, because this bill is imperfect. I admitted that as the first witness before this committee. We are looking to improve it, and some of your suggestions will be helpful in that regard. It has made some important gains; it has had approval in principle. For a private member's bill to get that kind of approval is very unusual.

You talked about this battle's history going back 20 years. We have an opportunity now before this election of getting some legislation through the House and the Senate in time for the next federal election, which will grant most of your members total political freedom. The opposition parties have indicated their support in principle for the bill. I have been able up until now to get the majority of members in our caucus to show support for it as well, but frankly your speech last week has set that back. It is going to be tough for us to convince many of our colleagues that this is a bill in the public interest if the leadership of the major Public Service union is saying that he expects his members to work for the New Democratic Party to defeat the incumbent government.

Mr. Bean: Let me correct one thing. I have never said our members will work for the New Democratic Party or any other political party. Never.

[Traduction]

traitance; des règlements concernant les conflits d'intérêt qui ont été imposés mais n'étaient pas nécessaires; et à cause également de certains éléments de la politique du gouvernement en matière de sécurité. Nous avons très clairement pris position contre le gouvernement actuel.

M. Gauthier: Le fait que vous preniez cette position en tant que syndicat représentant plus de 170,000 fonctionnaires fait de vous... cela donne l'impression que votre syndicat joue un rôle politique très actif. Les membres de votre syndicat peuvent ne pas être d'accord avec la direction. Vos membres vous ont-ils fait des remarques à ce sujet, ou soutiennent-ils tous vigoureusement votre position?

M. Bean: J'ai lu dans les journaux que des divisions existaient dans vos partis, et j'imagine que c'est peut-être également le cas pour nous.

M. Gauthier: C'est ce que l'on appelle la démocratie, monsieur Bean.

M. Bean: C'est bien ce que je pensais.

M. Daubney: Je tiens à souhaiter la bienvenue à M. Bean et à ses collègues et à les remercier de leur mémoire. Il est cent fois mieux pensé que le discours de Halifax, qui m'a quelque peu inquiété et a marqué un recul considérable pour l'ensemble du processus. J'espère que nous réussirons aujourd'hui à refaire une partie du terrain perdu, car ce projet de loi est loin d'être parfait. Je l'ai reconnu en tant que premier témoin devant ce Comité. Ce que nous voulons faire, c'est l'améliorer, et certaines de vos suggestions nous seront utiles à cet égard. Les choses ont beaucoup avancé, et ce projet de loi a été approuvé en principe. Pour un projet d'initiative parlementaire, il est tout à fait inhabituel d'arriver jusqu'à là.

Vous disiez que l'affrontement, dans ce domaine, remonte à 20 ans. Nous avons maintenant la possibilité de faire voter une loi par la Chambre des communes et le Sénat avant les prochaines élections fédérales, loi qui donnera une liberté politique totale à la majorité de vos membres. Les partis de l'opposition ont accordé leur accord de principe au projet de loi. J'ai réussi jusqu'à présent à obtenir de la majorité des membres de notre caucus qu'ils lui accordent également leur soutien, mais franchement, le discours que vous avez prononcé la semaine dernière les fait maintenant hésiter. Il nous sera bien difficile de convaincre à nouveau beaucoup de nos collègues qu'il s'agit ici d'un projet de loi d'intérêt public si les responsables du principal syndicat de la Fonction publique déclarent qu'il s'attendent à ce que leurs membres aident le NPD à défaire le gouvernement au pouvoir.

M. Bean: Permettez-moi de vous reprendre sur un point. Je n'ai jamais dit que nos membres travailleront pour le NPD ou d'ailleurs, n'importe quel autre parti. Jamais.

[Text]

Mr. Daubney: Certainly that was the implication. You have indicated that you yourself will be doing that, which is fine. I should tell you parenthetically that I have received dozens of calls from constituents of mine who were also offended, many of whom were public servants and members of the alliance.

Mr. Bean: If they are getting the inaccurate statements that you are quoting, maybe that is why. I have made it very clear that we will support anybody who defies the legislation. This is not new; it began in August 1986. We decided to support anybody who defied the legislation and worked for a candidate of his choice.

I have had people come up and ask me if they could get into trouble by working for Conservative MP in their riding. I told them they would get the same representation as if they were working for another candidate. I make that very clear. That is the position we have. If you require proof, just look at Neil Frazier. We went all the way to the Supreme Court of Canada for him. It is well known that he was a Conservative.

Mr. Daubney: The point is, Mr. Bean, that you would not have had to defy the law if you had lent your support in a little more generous way to this bill rather than undermining its passage through the House of Commons.

Let me talk about some of the detail of your amendments, because there are some good suggestions in your brief. On the leave-of-absence comments, I agree that there is a drafting error in the bill. Certainly it is not my intention to exclude category B employees from the right to seek a leave of absence. I would have been a category B employee myself. I was the only public servant elected in the last election. My intention, however, is to exclude category A employees from that right. Senior managers, in my view, should not be seeking political office. If they want to, I think they have to leave their positions.

• 0935

Your suggestion that we replace the Public Service Commission with the Public Service Staff Relations Board is one I think the committee will have to look at thoughtfully. I think there may be some merit in that. I am not prepared, though, to agree at this point that the Public Service Commission is necessarily imbued with the kind of bias that you seem to indicate it is and that it is, in your words, part of the problem. I think historically it has been part of the problem under previous chairmanships, particularly the chairman who occupied that position at the time of the 1984 election, when the communiqué came out that in my view was much more restrictive in its interpretation of the existing regime than was necessary.

[Translation]

M. Daubney: C'est en tout cas l'impression que vous donniez. Vous avez déclaré que vous le feriez vous-même, ce qui est tout à fait défendable. Je dois d'ailleurs vous dire, en passant, que j'ai reçu des dizaines d'appels de mes mandants qui étaient également choqués par cela, et dont beaucoup étaient des fonctionnaires et des membres de l'Alliance.

M. Bean: C'est peut-être parce que les échos de mes déclarations qui leur parviennent sont aussi inexacts que ce que vous dites vous-même. J'ai déclaré très clairement que nous apporterons notre soutien à tous ceux qui s'opposent à la législation. Cela n'a rien de nouveau. Cela a commencé en août en 1986. Nous avons décidé d'aider tous ceux qui s'opposaient à la législation et travaillaient pour un candidat de leur choix.

Des gens sont venus me demander s'ils risquaient d'avoir des difficultés en travaillant pour un député conservateur de leur circonscription. Je leur ai dit qu'ils bénéficieraient de la même représentation que s'ils travaillaient pour n'importe quel autre candidat. Cela, je l'ai très clairement dit. C'est notre position. Si vous en voulez la preuve, prenez simplement le cas de Neil Frazier. Nous sommes allés jusqu'à la Cour suprême du Canada pour le défendre. Or, il est bien connu que c'est un Conservateur.

M. Daubney: Le fait demeure, monsieur Bean, que vous n'auriez pas été obligé de défier la loi si vous aviez apporté un soutien un peu plus généreux à ce projet de loi au lieu de le saboter pendant son passage à la Chambre des communes.

Passons maintenant à certains des détails de vos amendements, car votre mémoire contient en effet quelques suggestions valables. En ce qui concerne les congés sans solde—je reconnais que le projet de loi contient une erreur de rédaction. Il n'est absolument pas dans mon intention d'interdire aux employés de la catégorie B le droit de demander un congé. J'aurais été moi-même employé de la catégorie B. J'étais le seul fonctionnaire élu aux dernières élections. Mon intention, cependant, est d'exclure les employés de la catégorie A. Les cadres supérieurs, à mon avis, ne devraient pas chercher à se faire élire. Si c'est cela qu'ils veulent, j'estime qu'ils devraient quitter leur poste.

Votre proposition de remplacement de la Commission de la Fonction publique par la Commission des relations de travail dans la Fonction publique me paraît mériter un examen attentif de la part du Comité. Cette suggestion me paraît intéressante. Je ne suis cependant pas prêt à reconnaître que la Commission de la Fonction publique est nécessairement habitée par le genre d'attitude partielle que vous semblez lui accorder et que cela constitue, pour reprendre vos termes, une partie du problème. Historiquement, la Commission a certainement fait partie du problème lorsqu'elle était dirigée par d'autres commissaires, en particulier celui qui était en poste au moment des élections de 1984 et qui avait diffusé un

[Texte]

I am not necessarily convinced that the PSC is incapable of doing this kind of job the bill provides for them to do. We will hear from the Public Service Commission in our hearings.

Your comment on page 13 about the suggestion—it is really Mr. Gauthier's suggestion—that there be an opting-out provision is one I share, and I have expressed it before. I see the point they are trying to get at, that people should be in a position to indicate that they are not going to take part in the political process even if they have the rights to do so.

Like you, I am concerned that this could be open to abuse and intimidation by managers in the Public Service, or even self-imposed intimidation on the part of an employee who may feel that he had better say he is not going to because it may affect his chances for promotion, particularly if he is a member of a party that is not in power. I think it is very dangerous to start to impose those kinds of opportunities, formal, legal, written, documented opportunities, on what are really essential political freedoms.

My basic question to you—you can comment on any of these other points—relates to the fundamental change you are suggesting: the replacement of the three categories with two and the basis of that being union membership.

Certainly it has much to commend it in terms of being a more simple process. But it seems to me on an intellectual analysis—you admit it is arbitrary as well—it also leaves out many people who are not union members who really should have the right, based upon the job they perform, of being involved in the political life of the country in a more detailed way. I think of lawyers. I am thinking of myself again; I was a lawyer, but of course lawyers in the Public Service are excluded from membership in unions. Many of them, however, as was the case with me, are not in policy-making roles, are not advising senior ministers directly, but are carrying out—as I was—essentially a commercial law practice in Supply and Services, and should be in a position, frankly, to avail themselves of the rights, subject to the process set up in this bill, that we hope to provide.

I am concerned therefore that to classify merely on the basis of union membership would impose an injustice on a number of public servants. I would like you to elaborate a bit more upon that suggestion.

Mr. Bean: First of all, obviously we represent the people who are in the various bargaining units, so that is

[Traduction]

communiqué dont l'interprétation du régime existant était, selon moi, beaucoup plus restrictive que ce ne l'était nécessaire.

Je ne suis pas nécessairement convaincu que la CFP est incapable de faire le genre de travail prévu pour elle par le projet de loi. Nous entendrons d'ailleurs la Commission de la Fonction publique au cours de nos audiences.

Je partage votre avis au sujet de la suggestion de la page 13—il s'agit en réalité de celle de M. Gauthier—qu'il devrait y avoir une clause de désistement, et je l'ai déjà dit. Je vois bien le but visé, à savoir, que les gens devraient être en mesure de déclarer qu'ils ne participeront pas au processus politique même s'ils ont le droit de le faire.

Comme vous, je crains que cela n'offre la possibilité d'abus et d'actes d'intimidation de la part des gestionnaires de la Fonction publique, ou même d'une «auto-intimidation» de la part d'un employé qui pense peut-être qu'il est préférable qu'il ne fasse rien car il risquerait autrement de compromettre ses chances de promotion, en particulier s'il est membre d'un parti de l'opposition. Je crois qu'il est extrêmement dangereux de commencer à imposer ce genre de mesure formelle, légale, écrite, et étayée par des documents, à ce qui constitue en fait des libertés politiques essentielles.

Ma question—vous pouvez également faire des commentaires sur tous ces autres points—a concerné essentiellement le changement fondamental que vous suggérez—le remplacement des trois catégories par deux, le tout étant fondé sur l'appartenance à un syndicat.

Le processus présente certainement beaucoup d'avantages sur le plan de la simplicité. Mais il me semble qu'au plan de l'analyse intellectuelle—vous reconnaissez vous-même que c'est arbitraire—cela laisse de côté de nombreuses personnes qui ne sont pas syndiquées et qui devraient vraiment avoir le droit, compte tenu de l'emploi qu'elles occupent, de participer de manière plus détaillée à la vie politique de notre pays. Je pense aux avocats. Je pense encore une fois à mon propre cas; j'étais avocat, mais, bien sûr, les avocats de la Fonction publique ne sont pas autorisés à appartenir à un syndicat. Beaucoup d'entre eux, cependant, dont moi, ne participent moi à l'élaboration des politiques, ne conseillent pas directement des ministres mais ils pratiquent—ce que je faisais—essentiellement le droit commercial à Approvisionnement et Services, et franchement, ils devraient pouvoir jouir des droits, sous réserve du processus énoncé dans ce projet de loi, que nous espérons que celui-ci donnera à tous.

Je crains donc qu'une classification simplement fondée sur l'appartenance à un syndicat crée une injustice à l'égard d'un certain nombre de fonctionnaires. J'aimerais que vous me donniez un peu plus de précisions sur cette proposition.

M. Bean: En premier lieu, nous représentons manifestement les personnes qui appartiennent aux unités

[Text]

why we speak in terms of them. I do not try to represent those who do not belong to our union. I do not try to speak for them. However, we did make a provision where someone such as some of the groups you raised could, if they were in category A—you will see that on page 6—appeal to the Public Service Staff Relations Board to have their political rights, even though they are excluded employees. So we do take care of it in that sense.

I am not quite as solid, although as I say I do not pretend to represent them, about some of the other people—the EXs, the SMs—not having political rights either, because I am not so sure that some of them are particularly able to run for office. I am not sure that they should be excluded. I think if you check the record you will find that some of the more prominent Members of Parliament in this country have had, at one time or another, very senior management positions. I am not sure that we should stop them from being candidates. We believe that there should be an appeal process there for those people. They should be given an opportunity to appeal before the Public Service Staff Relations Board as to what political rights they have.

• 0940

Mr. Daubney: That is one of the concerns about having that board be the initial board determining the issue. If you are suggesting an appeal to the same board, it seems to me clearly there is an inconsistency there, which we will have to look at carefully.

Mr. Bean: Just a second. I think there is a misunderstanding.

Mr. Steve Jelly (Assistant to the Alliance Executive Committee, Public Service Alliance of Canada): Can I just correct that? We make the recommendation that there be two categories, one excluded and one with the rights. The excluded group will be able to appeal to the Public Service Staff Relations Board. We do not have in that substantive proposed amendment a role for the Public Service Staff Relations Board in the determination of their political rights initially, just in an appeal mechanism.

If there is any confusion, it comes from the fact that later on we say that if you reject that amendment, we would want the board to assume the role of the commission in determining your category B.

Mr. Daubney: I think your point on the penalty is well taken. When I was drafting this I was concerned about the present provisions of law, which provided for

[Translation]

de négociation, et c'est pourquoi nous parlons en fonction d'elles. Je n'essaie pas de représenter ceux qui n'appartiennent pas à notre syndicat. Je n'essaie pas de parler en leur nom. Cependant, nous avons prévu qu'une personne appartenant à l'un des groupes dont vous parlez pourrait, si elle était dans la catégorie A—vous trouverez cela à la page 6—interjeter appel devant la Commission des relations de travail dans la Fonction publique afin de jouir de leurs droits politiques, en dépit du fait que c'étaient des employés exclus. En ce sens, nous nous en occupons donc.

Ma position n'est pas tout à fait aussi catégorique—bien que, comme je l'ai dit, je ne prétends pas les représenter—en ce qui concerne certains autres—les EX, les SM, par exemple—en ce qui concerne le retrait de leurs droits politiques, car je ne suis pas vraiment convaincu que les capacités de certains d'entre eux leur permettent de se présenter aux élections. Je ne suis pas tout à fait certain qu'ils devraient être exclus. Je crois que, si vous faites une vérification, vous constaterez que certains des députés les plus en vue de ce pays ont occupé, à un moment ou à un autre, des postes de gestion très importants. Je ne suis pas certain que nous devrions les empêcher de se porter candidats. Nous estimons qu'il devrait y avoir un processus d'appel pour ces gens-là. On devrait leur permettre de faire appel devant la Commission des relations de travail dans la Fonction publique afin de déterminer ce que sont exactement leurs droits politiques.

M. Daubney: Une des raisons qui m'inquiètent, c'est précisément le fait que cette Commission soit le premier palier de règlement. Si vous recommandez un appel à la même Commission, il me semble qu'il y a là une contradiction manifeste et qu'il faudra examiner cela de très près.

M. Bean: Un instant: Je crois qu'il y a méprise.

M. Steve Jelly (adjoint exécutif du Comité de l'Alliance de la Fonction publique du Canada): Permettez-moi de vous reprendre. Nous avons recommandé deux catégories, une, exclue, et l'autre, non. Le groupe exclu pourra interjeter appel devant la Commission des relations de travail dans la Fonction publique. L'amendement sur le fond que nous proposons ne prévoit pas que la Commission des relations de travail dans la Fonction publique aura pour rôle de déterminer les droits politiques de ces gens au départ, mais uniquement un mécanisme d'appel.

S'il y a confusion, elle tient au fait que nous disons plus loin que, si vous rejetez cet amendement, nous voudrions que la Commission des relations de travail assume le rôle de la Commission de la Fonction publique pour déterminer votre catégorie B.

M. Daubney: Je crois que votre remarque à propos de la sanction est tout à fait valable. Lorsque j'ai rédigé ce texte, je songeais surtout aux dispositions actuelles de la

[Texte]

dismissal as the only penalty. It seemed to me that we in the committee should be discussing the gradations of discipline that might be appropriate to apply.

Mr. Cassidy: I want to welcome you here, Mr. Bean and colleagues, and thank you for a constructive and helpful brief. I would like to pursue several of the points raised here. I recognize that you are really talking about two systems. You would prefer to have a clean and simple dividing line that would separate union from non-union, but if we stick to the structure of the bill, then you have some suggestions.

Can you tell us about numbers? What is the total number of people in the Public Service, and how many are members or are eligible for union membership in the Public Service?

Mr. Bean: I guess it depends on what you take. If you take those under the Treasury Board, you are looking at roughly 225,000. I would venture it would be in the neighbourhood of about 210,000 who have the right to belong to a union. Then if you get broader than that and get into some of the Crown corporations. . . Most of them, though, do not fall under the Public Service Employment Act or the Public Service Staff Relations Act, so they do not have as many restrictions. There are some, but basically I think if you stick with the ones under Treasury Board as the employer, you get the better picture.

Mr. Cassidy: Are there any union members who have the type of responsibilities that might lead to a question as to whether they should have some restriction to other political activity, and if so, can you identify who they might be, and make any suggestions as to whether any special provision in the law might be desirable?

Mr. Bean: I do not believe there are any who belong or who have the right to belong to a union who necessarily get into that position.

The Public Service Commission has taken the position, of course, that those who are Customs officers, those who are at immigration, or those who are in some of the employment situations may well be. I find that hard to accept, because I do not think that simply because when one is at a border, one runs around and says he is a Public Service employee and he supports whatever party. I am sure most people crossing the border would not have a clue as to what party you supported as an individual, so I do not see the fear they see.

[Traduction]

loi qui prévoient le renvoi comme seule sanction. Il m'a semblé alors qu'à ce comité, nous devrions discuter d'une hiérarchie appropriée des mesures disciplinaires.

M. Cassidy: Je tiens à mon tour à souhaiter la bienvenue à M. Bean et à ses collègues, et à les remercier d'avoir présenté un mémoire constructif et utile. Je souhaiterais reprendre plusieurs des points soulevés ici. Ce dont vous parlez en fait, c'est de deux systèmes différents. Vous préféreriez qu'il y ait une ligne de démarcation simple et nette entre les syndiqués et les non-syndiqués, mais vous avez également quelques suggestions à faire au cas où nous nous en tiendrions strictement à la structure du projet de loi.

A quels chiffres avons-nous affaire? Quel est le nombre total de fonctionnaires, combien d'entre eux sont membres du syndicat de la Fonction publique ou admissibles à le devenir.

M. Bean: Je pense que cela dépend de votre paramètre. Si vous prenez ceux du Conseil du Trésor, vous avez affaire à environ 225,000 personnes. Je dirais qu'environ 210,000 d'entre elles auraient le droit d'appartenir à un syndicat. Si vous utilisez des critères plus généraux et que vous les étendez aux sociétés d'État. . . la plupart de leurs employés, cependant, ne relèvent pas de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique ni de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique et ils ne sont donc pas soumis à autant de restrictions, encore qu'il en existe certaines. Je pense cependant que, si vous vous en tenez à ceux qui sont employés par le Conseil du Trésor, vous êtes plus près de la réalité.

M. Cassidy: Existe-il des syndiqués qui ont des responsabilités telles que l'on pourrait se demander si leurs activités politiques ne devraient pas être soumises à certaines restrictions, et dans l'affirmative, pouvez-vous me dire de qui il s'agit, et s'il serait souhaitable que la loi comporte des dispositions spéciales à leur égard?

M. Bean: Je ne pense que parmi ceux qui appartiennent à un syndicat ou qui ont le droit de le faire il y en ait nécessairement beaucoup dans cette situation.

Bien sûr, la Commission de la Fonction publique a décidé que les agents des douanes, les agents d'immigration, ou ceux qui occupent certains autres emplois, pourraient fort bien se trouver dans la situation dont vous parlez. Je trouve cela difficile à accepter, car je ne vois pas pourquoi le simple fait de se trouver à la frontière vous amène à déclarer aussitôt que vous êtes employé de la Fonction publique et que vous êtes partisan de tel ou tel parti. Je suis certain que la plupart des gens qui passent la frontière n'ont pas la moindre idée de vos préférences politiques, et je ne vois rien donc de bien inquiétant dans tout cela.

I guess we have had a couple of examples of that; they have refused to let people to run in an election. A Customs officer, Garth Brewer from New Brunswick, is

Je crois que nous avons eu un ou deux exemples de ce genre de situation; on a interdit à certaines personnes de se présenter aux élections. Je songe, notamment, à Garth

[Text]

one of the ones who comes to mind. He lives in a small community.

I really do not understand it because who is going to sit there and say that because somebody supports a political party, this is going to have an impact on what they do at Customs? I cannot believe that to be honest.

Mr. Cassidy: Can I pursue that for a minute? In the first place, members of the Public Service take an oath of office and they are required to act professionally and responsibly as part of that oath of office.

If they do not do so—if they were to show favouritism, let us say, in a Customs office or something like that—would they not be open to disciplinary action by their supervisors, possibly provoked by a complaint from the public because, let us say, someone crossing the border felt they had been harassed for some unreasonable purpose?

Is it not open to a member of the public to launch such a complaint in the event they believe the officer failed to act impartially?

Mr. Bean: Certainly, it would be open. I do not know of any situation where this has happened yet, but I do know of situations where the general public has complained because they did not feel they received the polite treatment they thought they should have; they felt the Customs officer was a little harsh on them.

There certainly have been complaints of this nature. If one was doing it for political purposes, they would be open to the same charge and I would think if one could prove it was for political purposes, the individual would certainly be disciplined as a result.

Mr. Cassidy: Therefore, were one to believe there might be biased action, and I think that is an extremely hypothetical belief, there are a number of other lines of defence. It is not just a matter of whether or not they are included in the category of being excluded from having political rights, but it prevents that kind of action from taking place.

Mr. Bean: Certainly. I think one only needs to look at the four western provinces, which do not have the same restrictions on political rights. I guess B.C. is a province in turmoil these days. I do not hear anybody saying that because Public Service workers out there have political rights, this is the reason there is such turmoil in B.C.

As I say, the four western provinces all have pretty well open political rights as Public Service employees and I do not hear any question about the impartiality of the Public Service in that area at all.

Mr. Cassidy: I would like to turn to the question of discipline. The language you have given is helpful, as is your comment that although you would prefer not to

[Translation]

Brewer, un douanier du Nouveau-Brunswick. Il vit dans une petite collectivité.

Je ne comprends vraiment pas qu'il puisse y avoir quelqu'un qui dise que, parce qu'un fonctionnaire est partisan d'un parti politique, cela va influencer sur son travail aux douanes? Ce n'est pas honnête de dire une telle chose.

M. Cassidy: Puis-je poursuivre un instant? En premier lieu, les membres de la Fonction publique prêtent un serment d'office qui les contraint à se comporter de manière professionnelle et responsable.

S'ils ne le font pas—s'ils font preuve de favoritisme, par exemple, dans un bureau des douanes ou quelque chose du même genre—ne devraient-ils pas faire l'objet de mesures disciplinaires de la part de leurs superviseurs, à la suite peut-être d'une plainte du public au cas où, par exemple, une personne franchissant la frontière aurait eu l'impression d'avoir été harcelée de manière injustifiée?

N'appartient-il pas à un membre du public de déposer une telle plainte lorsqu'il juge que l'agent a manqué d'impartialité?

M. Bean: Certainement, il pourrait le faire. À ma connaissance, cela ne s'est encore jamais vu, mais je connais des cas où le public s'est plaint parce qu'il jugeait ne pas avoir été traité avec la politesse qu'il attendait; le douanier leur avait paru un peu brutal.

Il y a certainement eu des plaintes de cette nature. Si quelqu'un agissait ainsi pour des raisons politiques, il pourrait faire l'objet de la même accusation, et à mon avis, si l'on pouvait prouver l'existence de raisons politiques, cette personne subirait certainement des mesures disciplinaires.

M. Cassidy: Si donc, on avait l'impression d'un manque d'impartialité—et tout cela est extrêmement hypothétique—il existe un certain nombre d'autres mesures de défense. Il ne s'agit pas simplement de l'appartenance à une catégorie exclue, mais il s'agit également d'empêcher que ce genre de chose puisse avoir lieu.

M. Bean: Certainement. Il suffit pour cela de considérer le cas des quatre provinces de l'Ouest, qui n'imposent pas les mêmes restrictions en ce qui concerne les droits politiques. Je crois, que ces temps-ci, la Colombie-Britannique est très agitée. Eh bien, je n'ai jamais entendu dire que toute cette agitation était due au fait que les fonctionnaires, là-bas, avaient des droits politiques.

Comme je viens de le dire, les quatre provinces de l'Ouest n'imposent pratiquement aucune restrictions aux droits politiques des fonctionnaires, et je n'ai pourtant jamais entendu mettre en cause l'impartialité de la Fonction publique dans ce domaine.

M. Cassidy: Je voudrais maintenant passer à la question des mesures disciplinaires. Les termes utilisés par vous sont utiles, ainsi d'ailleurs que votre observation, lorsque

[Texte]

have to move this way, it is better than using the Criminal Code or maintaining the right of dismissal existing in section 32.

I would like to ask... you propose that discipline be handled at the first instance by the Public Service Staff Relations Board, presumably under complaint of an employer. This would mean any appeal of such discipline would have to go to the courts, I suppose. Is there an appeal process within the Public Service Staff Relations Board that would permit an appeal there?

My question would be: Is there any particular reason why discipline in this area cannot follow the pattern that is applied elsewhere in the Public Service so that the first disciplinary step would be within the department and then if the employee disagreed, he would be able to take the matter through a grievance process or through an appeal to the Public Service Staff Relations Board? Would you be comfortable with this or would you have misgivings about it?

Mr. Bean: No, it certainly could be handled this way. We were just looking at having the Public Service Staff Relations Board handle the whole political rights aspect but certainly, it could be handled by the department, and then there is the appeal process or the adjudication process through the Public Service Staff Relations Board. Eventually, there are the courts, if one wants to proceed there after that. No, it could be handled through the departments. There is no problem there.

• 0950

Mr. Cassidy: With respect to designation, under Mr. Daubney's bill, of the category B employees, is there any redemption in the Public Service Commission? Given its tradition and its corporate culture, can you see any way by which you and members of your union would have confidence it would make a fair decision that category B employees could be allowed or not allowed to have political rights?

Mr. Bean: No, I do not think there is, and I say that with due respect to Huguette Labelle. Certainly she is much more open than Edgar Gallant was and I understand Edgar appeared here also.

Edgar's position, and I have discussed it with him many times, was that there would be no political rights, period. Huguette Labelle is much more open on that, but the Commission has a tradition. The Commission already ruled, even in Huguette Labelle's days, that Customs officers cannot be given a leave to run an election. I do not think the commission is going to change that.

[Traduction]

vous dites que, bien que vous préféreriez ne pas prendre cette voie-là, elle est préférable au recours au Code criminel ou au maintien du droit de renvoi en vertu de l'article 32.

Je voudrais vous poser la question suivante... Vous proposez que les mesures disciplinaires soient prises en première instance par la Commission des relations de travail dans la Fonction publique, présumément à la suite d'une plainte d'un employeur. Cela signifierait que tout appel de telles mesures disciplinaires devrait être interjeté devant les tribunaux, je suppose. Existe-t-il un processus d'appel au sein de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique qui permette d'y traiter un appel?

Ma question est la suivante: Y-a-t-il une raison quelconque pour laquelle les mesures disciplinaires dans ce domaine ne puissent pas être les mêmes que celles qui sont utilisées ailleurs dans la Fonction publique, de manière à ce que le premier palier se trouve au sein du ministère et qu'en cas de désaccord, l'employé puisse porter l'affaire devant la Commission des relations de travail dans la Fonction publique grâce à un processus de grief ou à un appel? Auriez-vous des réserves à l'égard d'une telle formule?

M. Bean: Non, on pourrait certainement procéder ainsi. Ce que nous envisageons, c'est que la Commission des relations de travail dans la Fonction publique s'occupe de tout ce qui touche au droit politique, mais il est certain que le ministère lui-même pourrait s'en occuper, avec la possibilité ensuite, d'un appel ou d'une procédure d'arbitrage par l'intermédiaire de la Commission des relations de travail. En dernier ressort, il y a toujours les tribunaux, si l'on veut aller plus loin. Non, cela pourrait se traiter à l'échelon des ministères. Cela ne pose aucun problème.

M. Cassidy: En ce qui concerne la désignation, en vertu du projet de loi de M. Daubney, des employés de la catégorie B, y a-t-il une possibilité de rattrapage à la Commission de la Fonction publique? Étant donné les traditions et les particularités culturelles de celle-ci, vous-même et les membres de votre syndicat lui feriez-vous confiance pour qu'elle décide si les employés de la catégorie B peuvent être autorisés ou non à avoir des droits politiques?

M. Bean: Non, je ne le pense pas, et je le dis avec tout le respect que je dois à Huguette Labelle. Il est certain qu'elle est beaucoup plus ouverte que ne l'était Edgar Gallant qui, je crois, a également comparu devant vous.

La position d'Edgar—et j'en ai bien souvent discuté avec lui—était très simple: ses employés ne devraient avoir aucun droit politique, un point, c'est tout. Huguette Labelle est beaucoup plus ouverte que son prédécesseur, mais la Commission a une tradition à respecter. Elle a déjà décidé, même du temps d'Huguette Labelle, que les douaniers ne peuvent pas obtenir un congé pour se

[Text]

I can predict now that the first hearing involving a program administration person, a Customs officer, is going to result in their saying you have to be excluded from the political process. I do not think you need to be a genius to figure that out. That is just a simple fact of life. This is the way the Public Service Commission has gone. I do not believe they are right. Obviously they have the right to their opinion. We would get a more impartial hearing from the Public Service Staff Relations Board, because they have not rendered past decisions on this matter they have to live with.

Mr. Cassidy: The bill says employees in category C should have the right to run for elected office provided they inform the employer and take leave when they become a candidate. If the three-tiered system remains, some of your members would be affected in category B, I believe. Would you be open to the kind of process for determination of whether or not one can become a candidate for the category B employees, which would essentially be a continuation of the present system where they have to make the application and have it considered?

Mr. Bean: Again, we have indicated on page 7 that we believe they should all be eligible to be a candidate. We do not think there needs to be a restriction on unionized employees.

I am not expecting a great number of people all of a sudden to become candidates; I am not expecting that at all. In my discussions with our members, many of them have indicated they will not step up their political activities a whole lot from what they are doing now. They just want to have the right.

A number of years ago when I talked to an individual—because we did a bit of a survey to find out what the five most important issues were to the Public Service employees—political rights surprisingly became one of the very important issues. When I stopped and talked to an individual who was 60 years old—because we did an on-the-job canvass—I asked him why pensions would not be more important to him. He said political rights were most important to him. I said I did not recall ever knowing him to be involved in the political process. He said it did not matter, but I want to have the right to be involved.

I think those are the telling tales of this whole thing. They want the right to be involved.

Mr. Cassidy: I think this is why I would have real misgivings about the suggestion Mr. Gauthier made about a plebiscite. This suggests that you let the majority decide, and if it is 51% against, then you say to the 49% that you

[Translation]

présenter à des élections. Je ne pense pas que la Commission change quelque chose à cela.

Je crois pouvoir prédire maintenant que la première fois qu'il y aura une audience concernant une personne chargée d'administrer un programme, un douanier, la Commission décidera son exclusion du processus politique. Il n'est pas besoin d'être grand clerc pour parvenir à une telle conclusion. Les choses sont tout simplement ainsi. C'est la voie adoptée par la Commission de la Fonction publique. À mon avis, elle a tort. Manifestement, elle a le droit d'avoir une opinion. La Commission des relations de travail dans la Fonction publique serait plus impartiale car elle n'a pas encore rendu de décisions qui la lient.

M. Cassidy: Selon le projet de loi, les employés de la catégorie C devraient être autorisés à se présenter à des élections à condition d'en informer l'employeur et de prendre un congé lorsqu'ils annoncent leur candidature. Si le système à trois paliers demeure, certains de vos membres de la catégorie B seraient vraisemblablement touchés. Accepteriez-vous un système de détermination de la possibilité de se présenter à des élections pour les employés de la catégorie B, qui constituerait essentiellement un prolongement du système actuel aux termes duquel ces employés doivent présenter une demande et attendre une décision?

M. Bean: Sur ce point également, nous avons indiqué à la page 7 de notre mémoire que nous considérons que tous devraient pouvoir être candidats. À noter avis, aucune restriction ne devrait être imposée aux employés syndiqués.

Je ne m'attends pas à ce que tout à coup, une foule de gens se présentent; pas du tout. Au cours des entretiens que j'ai eus avec nos membres, beaucoup d'entre eux ont déclaré qu'ils n'intensifieront guère leurs activités politiques par rapport à ce qu'elles sont maintenant. Tout ce qu'ils demandent, c'est d'avoir le droit de le faire.

Il y a un certain nombre d'années de cela, au cours d'un entretien avec quelqu'un—nous avions fait une petite enquête pour déterminer quelles étaient les cinq questions les plus importantes aux yeux des fonctionnaires—j'ai constaté avec surprise, que les droits politiques en faisaient partie. Lorsque j'ai demandé à une personne, qui avait soixante ans—nous faisons notre enquête en milieu de travail—pourquoi la retraite n'était pas quelque chose de plus important pour elle, cette personne m'a répondu que ce qui comptait le plus, c'était les droits politiques. Je lui ai alors dit qu'à ma connaissance, elle n'avait jamais eu d'activités politiques et elle m'a dit que cela importait peu mais qu'elle voulait avoir le droit de pouvoir participer.

Je crois que ces remarques sont très significatives. Les fonctionnaires veulent jouir du droit de participation.

M. Cassidy: C'est pourquoi j'hésiterais beaucoup à adopter la proposition de plébiscite faite par M. Gauthier. Avec une telle formule, vous laissez la majorité décider, et si vous avez 51 p. 100 contre, vous dites aux 49 p. 100

[Texte]

are sorry but they did not get the majority so they cannot have any political rights.

On top of that, political rights are a political issue. They have been taken up by the political parties, so it is somewhat difficult for people in the Public Service even to discuss them openly, or some may feel that. We are talking about rights, and I think if only 10% of the Public Service indicated it was important to them, it would still be desirable to go through them. I have other questions but I will wait for another time.

• 0955

Mr. Bean: I would like to comment on that aspect because my concern is that while people can get excited about my talking about defying the legislation, it is rather hypocritical, to say the least, that most MPs know they have Public Service employees working on their campaigns. It seems to me we have a pretty good double standard going. It is okay for you to know you have a Public Service employee working on your campaign, yet you do not want to let him legally do so. If that is not defying the law, I do not know what it is.

Mr. Cassidy: Hopefully we can change it.

Mr. Bean: I hope so.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): I want to welcome the witnesses and to congratulate Mr. Bean on his re-election. Thank you for what I think is a useful brief. We will review it closely.

Frank Howard writes regularly in *The Citizen* and is, I think, a reasonably honourable man.

Mr. Bean: You are entitled to your view. I will not necessarily agree with you.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): He wrote last week:

Overblown rhetoric from Halifax only ensures that nothing will be done to remove Public Service Commission restrictions on the political rights of public servants.

I want to ask just one question, Mr. Bean. Do you actually expect this bill to proceed to enhance political rights for public servants so that you and your union soulmates can lead them to dump all over this government in the next election?

Mr. Bean: Certainly I expect the bill to proceed. We have had promises now for 15 or 20 years from all political parties going back to the days of the Social Credit Party.

We had a commitment from all three political parties in the last election to introduce political rights. I think it

[Traduction]

restants que c'est bien dommage, mais qu'ils n'ont pas obtenu la majorité et qu'ils ne pourront avoir aucun droit politique.

Ajoutons à cela que les droits politiques sont, manifestement, une question politique. C'est un thème qui a été repris par les partis politiques si bien que certains membres de la Fonction publique estiment qu'il est assez délicat d'en discuter ouvertement. Ce dont nous parlons ce sont de droits, et même s'il n'y avait que 10 p. 100 des fonctionnaires à les juger importants, il n'en resterait pas moins souhaitable de les étudier. J'ai d'autres questions à poser mais j'attendrai.

M. Bean: J'aimerais répondre à ces remarques car je provoque peut-être une certaine agitation en parlant de défier la loi. Je trouve cependant qu'il y a beaucoup d'hypocrisie dans tout cela, à tout le moins, étant donné que la plupart des députés savent fort bien que des fonctionnaires travaillent dans leurs campagnes électorales. Il me semble que nous avons là une situation avec deux poids et deux mesures. Il est tout à fait acceptable pour vous de savoir qu'un fonctionnaire travaille dans votre campagne électorale, alors que vous ne voulez pas qu'il puisse le faire légalement. Si ce n'est pas là défier la loi, je voudrais bien savoir ce que c'est.

M. Cassidy: Il est à espérer que nous pourrions changer cela.

M. Bean: Je l'espère.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Je souhaite la bienvenue aux témoins et je félicite M. Bean de sa réélection. Je vous remercie d'avoir présenté un mémoire qui me paraît utile. Nous l'étudierons de près.

Frank Howard écrit régulièrement dans le *Citizen* et, à ma connaissance, c'est un homme tout à fait honorable.

M. Bean: Vous avez droit à vos opinions. Je ne suis pas nécessairement d'accord avec vous.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Voici ce qu'il a écrit la semaine dernière:

À cause des flots de rhétorique qui ont coulé à Halifax, rien ne sera fait pour éliminer les restrictions imposées par la Commission de la Fonction publique aux droits politiques des fonctionnaires.

J'ai une seule question à vous poser, monsieur Bean. Vous attendez-vous vraiment à ce que ce projet de loi accroisse les droits politiques des fonctionnaires de manière à ce que vous-même et vos âmes sœurs du syndicat les poussent à démolir ce gouvernement aux prochaines élections?

M. Bean: Je m'attends certainement à ce que le projet de loi passe. Il y a 15 ou 20 ans que tous les partis politiques nous font des promesses; cela remonte même à l'époque du Parti social créditiste.

Aux dernières élections, les trois partis politiques se sont engagés à accorder des droits politiques. Il y a

[Text]

is a pretty good double standard. I am sure, Barry, you have had Public Service employees working on your campaign. Did you tell them they were breaking the law and should not work on your campaign? Not very likely, so I do not think we can sit there and abide by double standards.

If this government decides to cop out on this bill, it is up to you. You will have to live with it, not me, because it is well known that Public Service employees have and will continue to work in the political process. It is only a question of whether they can do it legally or not.

I would not put much faith in Frank Howard because Frank Howard has been known to write a number of articles with a number of inaccuracies. Frank Howard has yet to talk to me. I have never met the man, yet he does a pretty good job of writing about me. He talks, in that same article, about our not protecting our workers during the cutbacks. I will put our record of the Public Service Alliance of Canada in protecting the workers who were cut back through the 15,000 lay-off program of your government against anybody's.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): Mr. Chairman, I am not questioning Frank Howard. I am questioning Daryl Bean from the Public Service Alliance of Canada. Anybody who works on any of our campaigns, regardless of where he lives in Canada, does so quite voluntarily.

My second question is: A number of members of PSAC, as a result of statements in Halifax, have indicated their strong objection to the extent that they wish to withhold their union dues in order to disallow you and your colleagues from defeating the Mulroney government. What is your reaction should many of them collectively wish to do that?

Mr. Bean: I am not aware that many of them collectively wish to do so. I have had one complaint—a total of one.

• 1000

I have had a number of positive comments and it was not just Daryl Bean, so the record is straight. A resolution was adopted unanimously by over 400 convention delegates that called for that action. I always recognize there are those who will disagree. There are those who disagree with several things that this union does, the same as I mentioned earlier. I hear rumbles. I know the media are—according to many people—inaccurate, but I hear rumblings within your parties that you have people who disagree. Does this mean they cannot continue to participate in the party? Does it mean they should not have to abide by all of the policy decisions that your party takes? I suspect not. I suspect that you would not live with that either.

[Translation]

vraiment là deux poids et deux mesures. Je suis certain, Barry, que des fonctionnaires ont travaillé au cours de votre campagne. Leur avez-vous dit qu'ils enfreignaient la loi et ne devraient pas le faire? C'est bien peu probable; je ne pense donc pas que nous puissions nous permettre de nous en tenir à cette double mesure.

Si ce gouvernement décide de laisser tomber ce projet de loi, grand bien lui fasse. Cette décision vous suivra, pas moi, car il est bien connu que les fonctionnaires ont des activités touchant à la politique et qu'ils continueront à le faire. La question est uniquement de savoir s'ils peuvent le faire légalement ou non.

Je n'ai guère confiance en Frank Howard car il lui est arrivé bien souvent d'écrire des articles pleins d'erreurs. Frank Howard ne m'a encore jamais appelé. Je ne l'ai jamais rencontré, ce qui ne l'empêche pas un seul instant d'écrire des articles sur moi. Dans ce même article, il déclare que nous ne protégeons pas nos membres pendant les périodes de réduction des effectifs. Je suis prêt à comparer ce qu'a fait l'Alliance de la Fonction publique du Canada pour protéger les travailleurs qui ont été licenciés dans le cadre du programme de suppression de 15.000 emplois lancé par votre gouvernement, avec les résultats obtenus par n'importe qui d'autres.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Monsieur le président, ce n'est pas Frank Howard que j'interroge. J'interroge Daryl Bean, de l'Alliance de la Fonction publique du Canada. Tous ceux qui travaillent dans nos campagnes, quel que soit l'endroit où ils vivent au Canada, le font tout à fait bénévolement.

Ma seconde question est la suivante: à la suite des déclarations faites à Halifax, un certain nombre de membres de l'AFPC ont vigoureusement protesté au point qu'ils veulent cesser de payer leurs cotisations pour empêcher vous-même et vos collègues de défaire le gouvernement Mulroney. Comment réagiriez-vous si cette volonté collective s'exprimait?

M. Bean: À ma connaissance, ils ne sont pas très nombreux à vouloir le faire. J'ai reçu une plainte—pas une de plus.

J'ai entendu un certain nombre de commentaires favorables et il ne s'agissait pas simplement de Daryl Bean, les choses sont donc bien claires là-dessus. Plus de 400 délégués ont adopté à l'unanimité une résolution en faveur de cette action. Bien sûr, il y a toujours des gens qui ne sont pas d'accord. Il y en a qui ne sont pas d'accord avec plusieurs des activités de ce syndicat, les mêmes que ceux dont j'ai parlé tout à l'heure. J'entends un peu grogner ça et là. Je sais que les médias manquent—d'après bien des gens—d'exactitude, mais j'entends des gens grogner dans vos partis, car ils ne sont pas d'accord. Cela signifie-t-il qu'ils ne peuvent pas continuer à être membres de leur parti? Cela signifie-t-il qu'ils ne doivent pas respecter toutes les décisions prises par votre parti en matière de politique? Je ne le pense

[Texte]

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): Do you actually think the government should continue to proceed with this bill to enhance political rights for public servants so that you and your colleagues can defeat the current government? Do you actually believe that?

Mr. Bean: I believe they should continue to proceed with this bill. There is no question about that.

Mr. Hawkes: I have not met Mr. Bean before and I was looking forward to this meeting. I would like to begin by going to page 2 of the brief where you assert New Democratic Party policy, Liberal, and Progressive Conservative policy. You say Liberals and Progressive Conservatives support "general removal of the restrictions on political activity". I just want to read you the rest of the words—"especially for those covered by collective agreements".

I find the omission to perhaps not be accidental. Your brief essentially comes down to the Conservative Party position in 1984. That is essentially what you are arguing for in your brief. It might have been fair to mention that in the brief.

I guess part of what bothers me about my relationship to union members and to union people generally... I meet, when requested, with union members in my city. They come to my public meetings. There is a lot of disinformation. The whole truth serves democracy well; a half-truth really does not. In response to Mr. Gauthier, to start with, we got into the business of discord.

I want to read you a quote from the newspaper, and you can tell me if it is correct. It is from *The Globe and Mail* of April 21 of this year and they are talking about you and they say that you noted that:

More than 400 delegates at the union's convention this week had unanimously passed a resolution that included a call for the defeat of Mr. Mulroney's government.

Was that an accurate quote?

Mr. Bean: Yes.

Mr. Hawkes: You have talked about discord.

Mr. Bean: Talked about discord?

Mr. Hawkes: Discord amongst members. There are always some people not in agreement.

Mr. Bean: Yes.

Mr. Hawkes: I have been to a lot of political conventions inside my own party. Those conventions begin by high, hard-fought public meetings, secret ballot to select delegates and when we get to policy, we have a secret ballot and I have never seen a unanimous vote in

[Traduction]

pas. J'ai bien l'impression que vous ne l'accepteriez pas non plus.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Pensez-vous vraiment que le gouvernement devrait continuer à pousser ce projet de loi destiné à améliorer les droits politiques des fonctionnaires de manière à ce que vous-même et vos collègues puissent défaire le gouvernement actuel? Le croyez-vous vraiment?

M. Bean: Oui. Indiscutablement.

M. Hawkes: Je n'avais encore jamais rencontré M. Bean et j'attendais cette rencontre avec intérêt. Je voudrais tout d'abord me reporter à la page 2 de votre mémoire dans lequel vous évaluez la politique des Néo-démocrates, des Libéraux et des Conservateurs. Vous dites que les Libéraux et les Conservateurs sont favorables à «une abolition générale des restrictions concernant les activités politiques». Et je vous lirai la suite—«en particulier celles qui sont couvertes par des conventions collectives».

À mon avis, cette omission n'est peut-être pas accidentelle. Votre mémoire s'aligne essentiellement sur la position du Parti conservateur en 1984. Ce sont les mêmes arguments que vous faites valoir dans votre mémoire. Il aurait peut-être été plus honnête d'en faire mention dans celui-ci.

Je crois que ce qui me gêne dans mes rapports avec les dirigeants syndicaux et les syndicalistes en général... quand on me le demande, je rencontre des syndicalistes dans ma ville. Ils assistent aux réunions publiques que je tiens. La désinformation est très répandue. La vérité sans fard est un excellent instrument de la démocratie; mais pas les demi-vérités. En réponse à M. Gauthier, nous avons abordé la question de la discorde.

Permettez-moi de vous lire un extrait d'un journal; vous me direz s'il est exact. C'est un article du 21 avril de cette année, dans le *Globe and Mail*, dans lequel on parle de vous et on dit que vous aviez fait observer que:

Plus de 400 délégués au congrès de l'Alliance qui s'est tenu cette semaine ont adopté à l'unanimité une proposition d'action pour amener la défaite du gouvernement de M. Mulroney.

Cette citation était-elle exacte?

M. Bean: Oui.

M. Hawkes: Vous avez parlé de discorde.

M. Bean: Parlé de discorde?

M. Hawkes: De discorde entre les membres. Il y a toujours des gens qui ne sont pas d'accord avec les autres.

M. Bean: Oui.

M. Hawkes: J'ai assisté à une foule de congrès politiques de mon propre parti. Ils commencent toujours par des réunions publiques vigoureusement débattues, un vote secret pour choisir les délégués; lorsque nous en venons aux politiques, nous tenons un vote secret, et je

[Text]

my life. Democracy is at work and it is the nature of democracy.

Now, can you tell me what there is in your democratic principles of coming to this conclusion that gets you unanimous? Do you have hard-fought delegate selection meetings with secret ballots as the beginning point, and at your convention did you have a secret ballot to come to this conclusion?

Mr. Bean: No. First of all, our delegates are selected from each local.

Mr. Hawkes: How?

Mr. Bean: Locals conduct elections for the delegates depending upon whether there is a ballot or not. There may well be a ballot, depending upon whether there is more than one person. The delegate then goes to the component convention, because of our structure. Most of the time those are by secret ballot.

Subsequently, at the component conventions, there is again an election process where the delegates get selected or elected to go to the alliance convention and that is by secret ballot.

• 1005

There is a provision in our convention that if the delegates wish to have a secret ballot on any given item, they can request it. In this case they did not request it. There was a resolution on the floor and there was no request for a secret ballot. The vote was taken and I, as the chairperson, announced the results. No one was in opposition.

Mr. Hawkes: Did you have a vote on support for the government's Bills C-55 and C-84, the refugee legislation?

Mr. Bean: No. If we had, you would not have put it through. They would have been opposed to it.

Mr. Hawkes: Would it have been unanimous?

Mr. Bean: I have no idea.

Mr. Hawkes: I think immigration people, employees of the department, overwhelmingly want that legislation.

Mr. Bean: I would not bet on that from some of the indications I have had.

Mr. Hawkes: We had testimony before the committee strongly supporting it.

Mr. Bean: I am not sure what that has to do with this bill.

Mr. Hawkes: It has to do with another statement in your brief and the testimony we have had to this point. The fundamental issue that this committee has to address—it keeps coming back at us—is the notion that the Public Service should be viewed by the taxpayers of Canada as neutral, as engaged in the provision of service on their behalf. You get that very strong message from

[Translation]

puis vous dire que je n'en ai jamais vu un seul qui fût unanime. Cela tient à la nature même de la démocratie.

Pouvez-vous maintenant me dire ce qui, dans vos principes démocratiques, vous permet d'obtenir ce résultat unanime? Avez-vous des réunions de sélection des délégués qui donnent lieu à de vigoureux affrontements, avec des votes secrets pour commencer, et, à votre congrès, avez-vous eu un vote secret pour aboutir à cette conclusion?

M. Bean: Non. Premièrement, nos délégués sont choisis dans chaque section locale.

M. Hawkes: De quelle manière?

M. Bean: Les sections tiennent des élections pour les délégués selon qu'il y a scrutin secret ou non. Il se peut fort bien qu'il y en ait, lorsqu'il y a plus d'un candidat. Le délégué assiste ensuite au congrès régional, étant donné notre organisation. La plupart du temps, cela se fait par scrutin secret.

Ensuite, aux congrès régionaux, il y a encore un scrutin secret au cours duquel les délégués qui se rendront au congrès général de l'Alliance sont choisis ou élus.

Nous avons une disposition qui prévoit que, si les délégués veulent tenir un scrutin secret sur un point déterminé, ils peuvent le demander. Dans le cas présent, ils ne l'ont pas fait. L'assemblée a fait une proposition et il n'y a pas eu de demande de scrutin secret. Après le vote, c'est moi en tant que président, qui ai annoncé les résultats. Personne n'était contre.

M. Hawkes: Avez-vous voté sur l'appui aux projets de loi C-55 et C-84 du gouvernement, c'est-à-dire la législation concernant les réfugiés?

M. Bean: Non. Si nous l'avions fait, vous ne l'auriez pas adopté. Nos délégués y auraient été opposés.

M. Hawkes: Le vote y aurait-il été unanime?

M. Bean: Je n'en ai pas la moindre idée.

M. Hawkes: A mon avis, la très grande majorité des employés du ministère de l'Immigration sont en faveur de cette législation.

M. Bean: D'après ce que j'ai entendu dire, je ne miserais pas là-dessus.

M. Hawkes: Nous avons entendu des témoignages très favorables à ce Comité.

M. Bean: Je ne vois pas très bien ce que cela a à voir avec ce projet de loi.

M. Hawkes: Cela a un rapport avec notre déclaration contenue dans votre mémoire et avec les témoignages que nous avons entendus jusqu'à présent. La question fondamentale à laquelle ce Comité doit faire face—elle revient constamment sur le tapis—est l'idée selon laquelle la Fonction publique devrait être considérée par les contribuables canadiens comme neutre, comme

[Texte]

past chairmen of the Public Service Commission and we get it in your brief, I think, but I am not sure. Can you deal with that principle?

Mr. Bean: I think there is no question that Public Service workers should be impartial. I have no debate about that whatsoever, but it does not mean that they cannot, on their own time, go out and be involved in the political process for the candidate of their choice. When they are carrying out their work, I have no argument with them carrying out that work in accordance with the decisions taken by the government and by the management. They do not have to like them, but I believe they have to carry them out. That is what democracy is about.

Mr. Hawkes: Part of the testimony in the committee was about public perception. How important is it that the public perceive the Public Service as impartial? Is that an important feature of our democracy?

Mr. Bean: I think it is and I think the public does. Look at the four western provinces, which have political rights. I do not hear people in the western provinces shouting that they do not have an impartial Public Service. Of course, there is always somebody, but I do not hear a significant number of people from the western provinces shouting that they do not have an impartial Public Service because the Public Service employees have political rights.

Mr. Hawkes: Do you hear any of the leaders from those provinces making the kind of statement you made in Halifax, a public statement that they are going to work against the government of the day?

Mr. Bean: Yes, I certainly do.

Mr. Hawkes: I do not mean a specific piece of legislation, but against the government of the day. Can you name me a provincial Public Service leader from one of the Prairie provinces who is publicly out there about the provincial government, the government he serves?

Mr. Bean: Yes. I can name you one who publicly spoke against both the New Democratic Party, when they were in power, and the Devine government. It is Larry Brown, who was president of the Saskatchewan government employees. One of the individuals who now happens to be the leader of the New Democratic Party in Manitoba, Gary Dewar, spoke against the Conservative government in the days of Sterling Lyon. It has happened; it is not new.

Mr. Hawkes: You are saying that they made the a statement that their union membership would spend funds and do whatever is necessary to bring the government down and defeat the government.

[Traduction]

totale­ment absorbée par la prestation de services en leur nom. C'est l'impression très nette que donnaient les déclarations des anciens présidents de la Commission de la Fonction publique et c'est celle que nous donne votre mé­moire, je crois, mais je n'en suis pas absolument certain. Comment vous accommodez-vous de ce principe?

M. Bean: Il est indiscutable que les fonctionnaires devraient être impartiaux. Je n'ai absolument rien contre cela, mais cela ne signifie pas que, pendant leur temps libre, ils ne peuvent pas participer au processus politique en faveur du candidat de leur choix. Lorsqu'ils font bien leur travail, je n'ai aucune objection à ce qu'ils le fassent conformément aux décisions prises par le gouvernement et par la direction. Ils ne sont pas obligés d'aimer celles-ci, mais j'estime qu'ils sont tenus de les appliquer. C'est cela, la démocratie.

M. Hawkes: Une partie du témoignage a trait à la manière dont le public perçoit les choses. Est-il vraiment important que le public considère la Fonction publique impartiale? Cela constitue-t-il un élément important dans notre démocratie.

M. Bean: Je crois que oui, et je crois que c'est ce que croit le public. Prenez les quatre provinces de l'Ouest, où les fonctionnaires ont des droits politiques. Je n'ai encore entendu personne, dans ces provinces, protester bien haut en déclarant que leur Fonction publique n'est pas impartiale. Certes, il y a toujours des gens pour le faire, mais le nombre des habitants des provinces de l'Ouest qui accusent la Fonction publique de ne pas être impartiale du fait que les fonctionnaires ont des droits politiques, est insignifiant.

M. Hawkes: Avez-vous jamais entendu les leaders de ces provinces faire le genre de déclaration que vous avez faite à Halifax, dans laquelle ils annoncent publiquement qu'ils vont oeuvrer contre le gouvernement au pouvoir?

M. Bean: Oui, certainement.

M. Hawkes: Je ne parle pas d'un texte de loi particulier, mais du gouvernement au pouvoir. Pouvez-vous nommer un seul chef de la Fonction publique provinciale, dans une des provinces des Prairies, qui s'attaque publiquement au gouvernement provincial qu'il sert?

M. Bean: Oui. Je peux vous en citer un qui s'est prononcé publiquement contre le Nouveau parti démocratique, lorsqu'il était au pouvoir, et le gouvernement Devine. C'est Larry Brown, qui était président des employés du gouvernement de la Saskatchewan. Gary Dewar, qui se trouve être aujourd'hui le chef du Nouveau parti démocratique au Manitoba, a critiqué le gouvernement conservateur à l'époque de Sterling Lyon. Cela s'est déjà produit; cela n'est pas nouveau.

M. Hawkes: D'après vous, ils ont déclaré que les membres de leur syndicat dépenseraient de l'argent et feraient tout ce qui est nécessaire pour abattre le gouvernement.

[Text]

Mr. Bean: No, I did not make that statement.

Mr. Hawkes: They did not say that.

Mr. Bean: I have no idea. I know they have spoken out against the government in power and said they were going to work toward its defeat. It is the same thing I said.

Mr. Hawkes: What do you think your statements have done in terms of the public's capacity to look at a civil servant, the one they meet across the counter, and to see that person as an impartial provider of service?

* 1010

Do you think your statements in the last two weeks have done good things for your membership, if that is an important principle for them in their daily working environment? Have you made their lives more difficult, because it is more difficult for the public to perceive them as impartial? Which way do you think your statements have affected your membership?

Mr. Bean: I do not think it has had any impact whatsoever.

Mr. Hawkes: You would be surprised if people were phoning MPs offices, not only inside the Public Service, but also the general public.

Mr. Bean: I would not be surprised. There are always citizens in this country who are going to be opposed to various things. There will always be. I am not the least bit surprised if somebody has complained. I do not think it has had any impact on the impartiality of providing that service to the public.

Mr. Hawkes: I am talking about public perception of civil servants. You do not think you have affected the public's perception of civil servants on that dimension?

Mr. Bean: No.

The Chairman: Mr. Bean, you question the relevancy of some of the dialogue. I would agree with you, except for two points that have come to the fore in the last week or so.

One is that if Bill C-273 is not acceptable to public servants, particularly those represented by your alliance, it would have a substantial effect on what this committee recommended. If it is not acceptable to the employees, the exercise is questionable.

Secondly, there may be a broader concern that, if political rights mean organization within the represented groups for political purposes, that would be another concern. While it is not directly dealing with provisions of the bill, I think it is a serious concern. I hope you see it that way and want to deal with it here, so we, in turn, can explain it to others.

[Translation]

M. Bean: Non, je n'ai pas dit cela.

M. Hawkes: Ils ne l'ont jamais dit non plus.

M. Bean: Je n'en ai pas la moindre idée. Je sais qu'ils ont publiquement attaqué le gouvernement au pouvoir et déclaré qu'ils allaient s'employer à le faire tomber. C'est exactement ce que j'ai dit moi-même.

M. Hawkes: Que pensez-vous de l'effet de vos déclarations sur l'opinion qu'a le public d'un fonctionnaire, de celui qu'il rencontre lorsqu'il se présente à un comptoir? Pensez-vous qu'il voit en lui quelqu'un qui fournit un service de manière impartiale?

Pensez-vous que les déclarations que vous avez faites au cours de ces deux dernières semaines ont utilement servi les membres de l'Alliance, si c'est là quelque chose d'important pour eux dans leur travail quotidien? Leur avez-vous compliqué la vie maintenant qu'il est plus difficile pour le public de les considérer comme impartiaux? Selon vous, quel a été l'effet de vos déclarations sur vos membres?

M. Bean: Je ne pense pas qu'elles aient eu le moindre effet.

M. Hawkes: Vous seriez surpris si des gens téléphonaient aux bureaux de députés, non seulement des fonctionnaires, mais également des membres du public.

M. Bean: Pas du tout. Dans notre pays, il y aura toujours des gens opposés à diverses choses. Cela ne changera jamais. Je ne suis pas le moins du monde surpris que quelqu'un se soit plaint. Je ne pense cependant pas que cela ait eu d'effet sur l'impartialité des services fournis au public.

M. Hawkes: Je parle de l'opinion qu'a le public des fonctionnaires. Ne pensez-vous pas que vous avez changé la manière dont il les perçoit sur ce plan?

M. Bean: Non.

Le président: Monsieur Bean, vous mettez en doute la pertinence de certaines remarques. Je serais d'accord avec vous si ce n'était de points qui se sont dégagés au cours de la dernière semaine.

La première est que, si le projet de loi C-273 n'est pas acceptable pour les fonctionnaires, en particulier ceux qui sont représentés par votre alliance, cela aurait une influence importante sur les recommandations de ce Comité. Et s'il n'est pas acceptable pour les employés, la validité de toute opération devient discutable.

Deuxièmement, sur un plan plus général, on peut craindre que, si l'octroi de droits politiques signifie une organisation au sein des groupes représentés à des fins politiques, cela pourrait poser un problème. Bien que cela n'ait pas directement trait aux dispositions du projet de loi, la question me paraît sérieuse. J'espère que vous êtes d'accord avec moi et que vous voudrez bien en parler ici de manière à ce que nous puissions, à notre tour, l'expliquer aux autres.

[Texte]

Mr. Bean: Sure. Albert, do you want to. . .

Mr. Albert Burke (First Executive Vice-President, Public Service Alliance of Canada): I have to admit I am surprised, not at some backs being up over some statements, but at some of the questions being asked.

We could say, as a union, we are going to try to defeat the Mulroney government, or the policy of the present government. It is semantics to a certain extent.

Surely, none of you is surprised a union representing 160,000 employees under Treasury Board would be very uptight over 15,000 positions being cut, over contracting out and deregulations and those sorts of things. I cannot understand how anybody would be surprised.

In the last election, we very strongly opposed Bill C-124, which was. . .

The Chairman: Go ahead but you are making your argument against Bill-273, not in favour of it.

Mr. Burke: I do not think I am. I do not see how you are tying the two together. Basically, as union leaders, we are saying we have to oppose loss of jobs by our membership.

Mr. Tupper: I think enough has been said about your Halifax dialogue, Mr. Bean. I found it unhelpful, as far as this bill is concerned, especially when you come here effectively endorsing Bill 273 in principle, when you knew you would be coming here as a witness.

Based on the number of calls I have had since your Halifax statement, the support for your position is not unanimous among your membership.

Mr. Bean: I would have been surprised if it was.

Mr. Tupper: I found all of that unhelpful. But I do appreciate the fact you endorse this bill in principle.

• 1015

I have found that I am under no great pressure from public servants to put in place this type of legislation; I really have not been. Since the election in 1984, perhaps only a handful of your members have really spoken to me about this type of legislation.

I believe in it for quite a different reason: I believe in it in principle, not because I am under any kind of political pressure to move forward with it. I just feel public servants who are not in significant policy roles ought to have these rights and privileges, and I would like to make this particular point with you.

[Traduction]

M. Bean: Certainement. Albert, voulez-vous. . .

M. Albert Burke (premier vice-président exécutif, Alliance de la Fonction publique du Canada): Je dois reconnaître que je suis surpris, non pas par le fait que certains se hérissent à cause de certaines déclarations, mais par certaines des questions posées.

En tant que syndicat, nous pourrions dire que nous allons essayer de défaire le gouvernement Mulroney, ou sa politique. Dans une certaine mesure, c'est une pure question de sémantique.

Assurément, aucun d'entre vous ne s'étonne qu'un syndicat représentant 160,000 employés relevant du Conseil du Trésor soit très inquiet de voir 15,000 postes supprimés, de voir l'importance prise par la sous-traitance, les déréglementations et tout le reste. Je ne comprends vraiment pas pourquoi cela vous surprend.

Aux dernières élections, nous nous sommes vigoureusement opposés au projet de loi C-124, qui était. . .

Le président: Continuez, mais vous êtes là en train de présenter des arguments contre le projet de loi C-273 au lieu de le défendre.

M. Burke: Je ne le pense pas. Je ne vois pas comment vous établissez un lien entre les deux. Essentiellement, en tant que chefs syndicalistes, nous nous considérons tenus de nous opposer à ce que nos membres perdent leur emploi.

M. Tupper: Je crois qu'on a suffisamment parlé de votre discours de Halifax, monsieur Bean. J'estime que vous avez fait du tort à ce projet de loi alors même que vous saviez que vous deviez comparaître ici comme témoin pour donner votre accord de principe au projet de loi C-273.

À en juger par le nombre d'appels que j'ai reçus depuis votre déclaration de Halifax, vos membres ne sont pas unanimes à approuver votre position.

M. Bean: Le contraire m'aurait étonné.

M. Tupper: Je trouve que votre attitude a été nuisible. Mais je suis sensible au fait que vous approuviez ce projet de loi dans le principe.

J'ai constaté que les fonctionnaires n'exercent pas sur moi beaucoup de pression pour que je fasse adopter une loi de ce genre. Depuis l'élection de 1984, seulement une poignée de vos membres m'ont effectivement parlé de ce genre de loi.

J'y crois pour une raison bien différente; j'y crois en principe, non pas à cause des pressions politiques. J'estime tout simplement que les fonctionnaires qui ne jouent pas un rôle important en matière d'établissement des politiques devraient avoir ces droits et privilèges, et j'aimerais vous en parler.

[Text]

If I could, I would like to just turn quickly to part 40 on page 11 of the part of the brief I have where you are proposing an amendment to clause 4.

Mr. Bean, I have no quarrel at all with part (b) of that amendment where you are dealing with conscience, moral or religious factors. I think all Members of Parliament would want that right, even in their own party system and would strive for it, so I have no difficulty there.

I would like you to expand a little bit on why you feel an employee ought to have the right to speak out politically about something affecting him or her directly, and I am wondering if you would be helpful in this regard and give me a couple of examples where you feel this sort of provision could be helpful.

Mr. Bean: One comes to mind, but I do not think it was a member of ours. It was a member of one of the other unions, and the example involved UFFI insulation. The individual formed an association, and was very quickly instructed that if he was going to proceed with speaking out against urea formaldehyde insulation, he was going to end up being disciplined, so the individual had to back away from it.

I think this is a typical example of... let us face it: an error was made in using that type of insulation in homes, and yet here is an individual who formed an association because he wanted to speak out on the issue, wanted to get compensation, and was told because he is a public sector worker, he cannot do this. I think it is a typical example of one area.

Mr. Tupper: This was a public servant who was a homeowner and had that type of insulation in his house, and yet he was not working in that sort of departmental reference area.

Mr. Bean: That is right. We have always maintained and we still maintain that an individual should not speak out against the department he works for. We have recognized this.

The only exception I move away from is if you were working for Finance, as an example—and we put some examples in here—it does not mean you should not be able to speak out on something like daycare, which might be very important to you, while there might be reference to it in the budget. You should be able to speak out on the issue. But that is about where it ends, as far as I am concerned.

You cannot, and I recognize that you cannot be able to—I am a former Public Works employee on leave without pay; I could not go out and criticize the department for some of the construction they were doing, etc., and I recognize that.

Mr. Tupper: Mr. Bean, I think you make quite a reasonable case for a two-category system. I got the impression, though, from your oral brief—I have not had an opportunity to read the written one in detail yet—that union or association membership will be the dividing

[Translation]

Je voudrais passer à la partie 40, à la page 11 du mémoire, où vous proposez un amendement à l'article 4.

Monsieur Bean, je n'ai aucune objection à la partie b) de cet amendement où vous parlez de conscience, de facteurs moraux ou religieux. Je crois que tous les députés voudraient avoir ce droit, même dans leur propre système de parti, et travailleraient à l'obtenir, de sorte qu'il n'y a là aucune difficulté.

J'aimerais que vous développiez un peu pourquoi vous estimez qu'un employé devrait avoir le droit de se prononcer politiquement à propos de quelque chose qui le touche directement, et je me demande si vous pourriez me donner quelques exemples de cas où, selon vous, une disposition de ce genre serait utile.

M. Bean: Un exemple me vient à l'esprit, mais je ne crois pas que c'était un de nos membres. C'était un membre d'un autre syndicat, et il s'agissait de la MIUF. Ce fonctionnaire avait fondé une association; on a eu tôt fait de l'avertir que, s'il continuait à parler contre la mousse d'urée formaldéhyde, il ferait l'objet de sanctions; il a dû cesser.

J'estime que c'est là un exemple typique de... voyons les choses en face: l'emploi de ce genre d'isolant était une erreur; ce fonctionnaire avait fondé une association parce qu'il voulait se faire entendre sur ce dossier, parce qu'il voulait être indemnisé; on lui a dit qu'il ne pouvait le faire parce qu'il était employé du secteur public. C'est là un exemple typique dans un domaine.

M. Tupper: Il s'agissait d'un fonctionnaire qui était propriétaire et qui avait ce genre d'isolant dans sa maison, et il ne travaillait pas du tout dans ce domaine dans son ministère.

M. Bean: C'est exact. Nous avons toujours soutenu, et nous soutenons encore, que personne ne devrait se prononcer contre le ministère pour lequel il travaille. Nous avons reconnu cela.

La seule exception serait le cas de quelqu'un qui travaillerait pour le ministère des Finances, par exemple—et nous avons inclus des exemples—et à qui il ne serait pas interdit de se prononcer sur quelque chose comme les garderies, qui pourraient être très importantes pour lui, même si elles sont mentionnées dans le budget. Il devrait pouvoir se prononcer sur ce dossier. Mais quant à moi, cela ne va guère plus loin.

On ne peut pas—et je reconnais que c'est impossible—je suis un ancien employé des Travaux publics en congé sans solde; je ne pourrais pas critiquer certaines des constructions du ministère, et je m'en rends bien compte.

M. Tupper: Monsieur Bean, j'estime que vous avez présenté un argument très raisonnable en faveur d'un système à deux catégories. J'ai toutefois l'impression, d'après votre exposé oral—je n'ai pas eu l'occasion de lire votre mémoire écrit en détail—que la ligne de

[Texte]

line. I think you take and build on that; any process of disagreement about that would be one for the individual to appeal. Do I understand correctly?

Mr. Bean: Yes.

• 1020

Mr. Tupper: So you would find no other mechanism where the employer could disagree. Are you saying yes to that?

Mr. Bean: Yes. I think the government must make the policy, not Treasury Board. Treasury Board should not be able to turn around and say now that we have political rights, it has decided these employees are not going to have political rights. I think it is up to the government to make that determination.

Mr. Tupper: Sorry, I really just want to make sure about this. Would you not allow the employer any right of appeal about a particular position?

Mr. Jelly: I would just add that we propose an appeal to the Public Service Staff Relations Board. One assumes the board would hear people other than the person making the appeal or it would take into consideration—

Mr. Tupper: No, that is not the point I am making. I understand the right of the appeal of the individual—no question about that. I am simply trying to make sure I understand that you would not want the employer to have the right of appeal on any position.

Mr. Bean: That is correct. We believe the legislation should specify who is entitled to political rights and that individual departments should not have the right to proceed to launch an appeal against that.

The Chairman: We still have some time left so we can go to another round.

I just wanted to mention in passing to Mr. Bean and his colleagues that the reference to section 115 of the Criminal Code in the brief. . . I think we have discussed it accidentally and I think steps will have to be taken to remove that anomaly. I do not think the draftsman intended the Criminal Code procedure to apply to violations—if you can call them that—of the act.

Mr. Gauthier: Mr. Bean, you said you were, and still are, a member of the Public Service of Canada. You are absent without pay, but you still maintain your status as a Public Service employee, do you not?

Mr. Bean: Yes.

Mr. Gauthier: So you are subject to the laws of the Public Service.

Mr. Bean: Yes.

Mr. Gauthier: Does section 32 cover all the officers of the union who are former public servants?

[Traduction]

démarcation sera l'appartenance à un syndicat ou à une association. Je crois que vous développez à partir de cela; en cas de désaccord, ce serait à l'individu de faire appel. Est-ce que je comprends bien?

M. Bean: Oui.

M. Tupper: Vous ne verriez aucun autre mécanisme par lequel l'employeur pourrait manifester son désaccord. Est-ce que vous répondez oui à cela?

M. Bean: Oui. Je crois que c'est au gouvernement qu'il incombe de faire la politique, non au Conseil du Trésor. Le Conseil du Trésor ne pourrait pas décider que maintenant que nous avons des droits politiques, tels employés n'en auront pas. J'estime que c'est au gouvernement qu'il revient de prendre cette décision.

M. Tupper: Je m'excuse, je veux vraiment être certain sur ce point. N'accorderiez-vous à l'employeur aucun droit d'appel à l'égard d'un poste donné?

M. Jelly: Permettez-moi d'ajouter que nous proposons un appel à la Commission des relations de travail dans la Fonction publique. Il faut supposer que la Commission entendrait d'autres gens que la personne qui fait appel et qu'elle tiendrait compte. . .

M. Tupper: Non, ce n'est pas de cela qu'il s'agit. Je comprends le droit d'appel de l'individu, cela ne fait aucun doute. J'essaie tout simplement de m'assurer que je comprends bien, que vous ne voulez pas que l'employeur ait le droit d'appel à l'égard d'un poste donné.

M. Bean: C'est exact. Nous estimons que la loi devrait préciser qui jouira de droits politiques et que les divers ministères ne devraient pas avoir le droit d'en appeler de cela.

Le président: Il nous reste du temps, nous pouvons entreprendre une autre ronde.

Je voudrais mentionner en passant à M. Bean et à ses collègues que le renvoi à l'article 115 du Code criminel dans le mémoire. . . Je crois que nous en avons discuté accidentellement et qu'il faudra prendre des mesures pour supprimer cette anomalie. Je ne crois pas que le rédacteur avait l'intention que la procédure du Code criminel s'applique aux infractions—si on peut les appeler ainsi—à cette loi.

M. Gauthier: Monsieur Bean, vous avez dit que vous étiez et que vous êtes encore membre de la Fonction publique du Canada. Vous êtes en congé sans solde, mais vous conservez votre statut d'employé de la Fonction publique, n'est-ce pas?

M. Bean: Oui.

M. Gauthier: Vous êtes donc soumis aux lois de la Fonction publique.

M. Bean: Oui.

M. Gauthier: Est-ce que l'article 32 couvre tous les dirigeants du syndicat qui sont d'anciens fonctionnaires?

[Text]

Mr. Bean: All the elected officers, yes.

Mr. Gauthier: They are away on leave but are indeed public servants.

Mr. Bean: Yes.

Mr. Gauthier: They are still defined as employees.

Mr. Bean: Yes.

Mr. Gauthier: If your union were to take an active political role in a campaign—an advertising campaign, for example—do you think it would be possible for some public servants to say their funds, which you are charged with administering, are not being spent the way they feel they should be spent? If your political advertising campaign did not promote any political party but went against subsection 39.(2) of the Public Service Staff Relations Act. . . Do you intend to go to that extreme?

Mr. Bean: We intend to outline the positions to our members, as we have before. We will do a questionnaire, as we have before, outlining the positions of all three political parties. We intend to indicate to our membership some of the positions taken by individual MPs, as we have done before. We will talk about the issues we think are important to us. We will not be endorsing a political party.

Mr. Gauthier: Regarding the plebiscite I suggested to you at the beginning of this meeting, there is always a definition of what a plebiscite means as opposed to a referendum. The plebiscite to me is non-binding. It is a sounding of opinion I would have thought you would endorse, because I think it would strengthen your support. Maybe, as Mr. Cassidy said, it would not. I do not share that view. I think the majority of public servants believe they should be entitled to the democratic rights as given by the Charter. You are appealing this section 32, are you not, before the courts now?

• 1025

Mr. Bean: Yes.

Mr. Gauthier: Can you tell me any more than that? You are appealing it under the Charter of Rights and Freedoms.

Mr. Bean: Yes, we are appealing it under the Charter of Rights and Freedoms. We did mention it in the brief. Four of our members are involved with the appeal and Mike Cassidy was involved. The appeal should be coming up on June 7.

Mr. Gauthier: I just have one other question and I want to make sure I understood you properly. You would like the Public Service Staff Relations Board to be the body responsible for administering this new law. How do you see that? Would it be all by itself out there, or it would be an amendment to the Public Service Staff Relations Act?

[Translation]

M. Bean: Tous les dirigeants élus, oui.

M. Gauthier: Ils sont en congé, mais ce sont effectivement des fonctionnaires.

M. Bean: Oui.

M. Gauthier: Ils sont toujours définis comme employés.

M. Bean: Oui.

M. Gauthier: Si votre syndicat devait participer activement à une campagne—une campagne de publicité, par exemple—estimez-vous qu'il serait possible pour certains fonctionnaires de dire que leurs fonds, que vous avez le devoir d'administrer, ne sont pas dépensés comme ils le souhaitent? Si votre campagne de publicité politique n'était pas en faveur d'un parti politique donné, mais contre le paragraphe 39.(2) de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique. . . Avez-vous l'intention d'aller aussi loin?

M. Bean: Nous avons l'intention d'exposer les positions à nos membres, comme nous l'avons fait précédemment. Nous préparerons un questionnaire, comme nous l'avons déjà fait, exposant les positions des trois partis politiques. Nous avons l'intention d'indiquer à nos membres certaines des positions adoptées par certains députés, comme nous l'avons fait précédemment. Nous parlerons des dossiers que nous estimons importants pour nous. Nous n'allons pas endosser un parti politique.

M. Gauthier: En ce qui concerne le plébiscite que je vous ai suggéré au début de cette réunion, il y a toujours la distinction entre le plébiscite et le référendum. Quant à moi, un plébiscite n'est pas exécutoire. C'est un sondage d'opinion que j'aurais cru que vous endosseriez, parce que cela renforcerait vos appuis. Ou peut-être pas, comme M. Cassidy l'a dit. Je ne partage pas cette opinion. Je crois que la majorité des fonctionnaires estiment qu'ils devraient avoir droit aux droits démocratiques accordés par la Charte. Vous en appelez actuellement de cet article 32 devant les tribunaux, n'est-ce pas?

M. Bean: Oui.

M. Gauthier: Pouvez-vous m'en dire davantage? Vous faites appel en vertu de la Charte des droits et libertés.

M. Bean: Oui, nous faisons appel en vertu de la Charte des droits et libertés. Nous le mentionnons dans le mémoire. Quatre de nos membres participent à cet appel, de même que Mike Cassidy. L'appel devrait être entendu le 7 juin.

M. Gauthier: J'aurais une autre question et je voudrais m'assurer que je vous comprends bien. Vous voudriez que la Commission des relations de travail dans la Fonction publique soit chargée d'administrer cette nouvelle loi. Comment entrevoyez-vous cela? S'agirait-il d'une loi indépendante, ou d'un amendement à la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique?

[Texte]

Mr. Bean: I do not know all the legalities as to whether it would be necessary to amend the Public Service Staff Relations Act.

Mr. Gauthier: It would be. We would have to amend the Public Service Employment Act, to delete section 32 and we would have to amend the Public Service Staff Relations Act. But how can I, as a legislator, respond to this argument that you are actually proposing the Public Service Staff Relations Act act as judge and jury in this case, proposing the rules and then sitting in judgment of those who may or may not be in breach of that law. How do you reconcile that?

Mr. Bean: We are saying that they should hear the appeal. Somebody has to hear the appeal. Instead of going to the Public Service Commission, as Mr. Daubney suggests, we have suggested the Public Service Staff Relations Board because we believe that to go to the commission... We think we know what their biases are already. It is very hard to change a decision you have previously taken.

Mr. Gauthier: In your brief there is no penalty in this bill for those who disobey.

Mr. Bean: Yes, we suggested a penalty in the brief.

Mr. Gauthier: No, no, I am saying in the bill at this time there is no penalty.

Mr. Bean: No.

Mr. Gauthier: You make that comment in your brief.

Mr. Bean: That is correct. The reason we do is that the penalty would come under the Criminal Code and we do not think that is an appropriate spot.

Mr. Gauthier: Where would you put the penalty? That is why I am coming to the argument that the Public Service Staff Relations Board, in acting within the law, would have to have some kind of stick. At this time, the commission, if it has a complaint from a candidate, can under section 32 suspend and possibly dismiss the employee. In this bill, there is no such penalty.

Mr. Cassidy: That is proposed in the amendment.

Mr. Gauthier: Yes, I know they are proposing it but I want him to tell me, because we have not had time to go very attentively through the brief, what you propose the Public Service Staff Relations Board be empowered to do.

Mr. Bean: On page 13, we say we have proposed a new clause 8:

Where an employer makes an allegation to the Public Service Staff Relations Board that an employee has contravened section 4.(7), the Public Service Staff Relations Board may conduct an inquiry at which the

[Traduction]

M. Bean: Je ne suis pas au courant des subtilités juridiques et je ne sais s'il serait nécessaire de modifier la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique.

M. Gauthier: Cela serait nécessaire. Nous devrions modifier la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique en supprimant l'article 32 et nous devrions modifier la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique. En ma qualité de législateur, comment puis-je répondre à cet argument que vous proposez que la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique agisse comme juge et jury dans ce cas, qu'elle propose les règles puis qu'elle juge ceux qui sont accusés d'avoir enfreint cette loi. Comment réconciliez-vous cela?

M. Bean: Nous disons que la Commission devrait entendre l'appel. Il faut bien que quelqu'un entende l'appel. Au lieu d'aller devant la Commission de la Fonction publique, comme le suggère M. Daubney, nous avons proposé la Commission des relations de travail dans la Fonction publique, car nous croyons que si nous nous adressons à la Commission... Nous croyons déjà connaître leurs préjugés. Il est très difficile de modifier une décision prise antérieurement.

M. Gauthier: Selon votre mémoire, le projet de loi ne comporte aucune sanction.

M. Bean: Oui, nous avons suggéré une sanction dans le mémoire.

M. Gauthier: Non, non, je dis que le projet de loi à l'heure actuelle ne comporte aucune sanction.

M. Bean: Non.

M. Gauthier: Vous faites cette observation dans votre mémoire.

M. Bean: C'est exact. Si nous le faisons, c'est que la sanction relèverait du Code criminel, et nous ne croyons pas que cela soit approprié.

M. Gauthier: Où placeriez-vous la sanction? C'est pourquoi j'en viens à l'argument que la Commission des relations de travail dans la Fonction publique, agissant dans le cadre de la loi, devrait avoir certains recours. À l'heure actuelle, en cas de plainte d'un candidat, la Commission peut suspendre et peut-être congédier l'employé en vertu de l'article 32. Le projet de loi ne comporte aucune sanction de ce genre.

M. Cassidy: C'est ce qui est proposé dans l'amendement.

M. Gauthier: Oui, je sais qu'on le propose, mais je veux qu'il me dise, parce que nous n'avons pas eu le temps d'examiner le mémoire très attentivement, les pouvoirs que vous proposez de confier à la Commission des relations de travail dans la Fonction publique.

M. Bean: À la page 13, nous proposons un nouvel article 8:

Lorsque l'employeur présente à la Commission des relations de travail dans la Fonction publique une allégation selon laquelle un employé a violé les articles 4.(7), ladite Commission peut mener une enquête

[Text]

person making the allegation and the employee concerned or their representatives are given an opportunity of being heard and upon being notified of the inquiry's decision, the Public Service Staff Relations Board may impose a sanction on the employee ranging from a reprimand to a suspension not exceeding three months for a first offence and six months for a subsequent offence.

Mr. Gauthier: Okay. That is all.

The Chairman: Before we move to Mr. Cassidy, Mr. Gauthier mentioned the reference of section 32 of the Public Service Employment Act to the Supreme Court of Canada. It occurs to me that if the Supreme Court of Canada decided that section 32 violated the Canadian Charter of Rights and Freedoms, they would either have to declare the provision or part of the provision invalid. If the provision was declared invalid, then the prohibition against political rights, if you will, or the restriction of political rights would be removed.

Now, I do not want you to answer this question but have you any thoughts on whether you would be better off as a public servant group with an elimination of section 32 or with this bill?

• 1030

Mr. Bean: I think we would be better off in this bill with the amendments we proposed. I think the courts is a hell of a way to make law. I suggest that is not the way we should be going, so I would far sooner see our making the amendments we suggest, passing a law so we are all clear of what we want. I do not think it does any of us any good—I will be very blunt about that—to ignore the law.

Nevertheless, there are times when you have been attempting to change the law for 15 or 20 years, that you say, if there is only one way to change it, you take that action, not because you want to, but simply because somehow you have to get the law changed.

The Chairman: I have to respond at least to say this, that basically, in my view, you are preaching to the converted in terms of political rights for public servants. The difficulty is how to implement political rights for public servants and how to create a structure in which this Public Service can function effectively and in the interests of all Canadians and still enjoy political rights. It is not that easy, because once we move in one direction something pops out on the other side.

Mr. Cassidy: Just taking up on that, my understanding about the time in the first place is that there is likely to be a decision sometime in the summer. If the decision were along the line of the appeal, then that leaves everything in limbo. It means that if the Minister of Finance can decide

[Translation]

pendant laquelle la personne qui a présenté l'allégation et l'employé en cause, ou leurs représentants respectifs, peuvent être entendus. Après avoir été informée de la décision prise à la conclusion de l'enquête, la Commission peut imposer à l'employé une sanction allant d'une réprimande jusqu'à une suspension d'au plus trois mois, dans le cas d'une première infraction, et d'au plus six mois dans le cas de toute infraction subséquente.

M. Gauthier: D'accord. C'est tout.

Le président: Avant de passer à M. Cassidy, M. Gauthier a mentionné le renvoi de l'article 32 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique à la Cour suprême du Canada. Si la Cour suprême du Canada décide que l'article 32 enfreint la Charte canadienne des droits et libertés, elle devra déclarer cette disposition invalide en totalité ou en partie. Si la disposition est déclarée invalide, alors la restriction des droits politiques serait éliminée.

Je ne vous demande pas de répondre à cette question, mais avez-vous réfléchi à la question de savoir ce qui serait préférable pour vous en tant que groupe de fonctionnaires, c'est-à-dire la suppression de l'article 32 ou le projet de loi à l'étude?

M. Bean: Je crois que nous préférerions ce projet de loi avec les amendements que nous avons proposés. J'estime que les tribunaux sont une très mauvaise façon de faire des lois. Selon moi, ce n'est pas la bonne méthode et je préférerais de beaucoup que nous apportions les amendements que nous proposons, que nous adoptions une loi de sorte que nous sachions tous clairement ce que nous voulons. Je ne crois pas qu'il y ait un avantage pour qui que ce soit—et je ne mâcherai pas mes mots—de négliger la loi.

Néanmoins, il arrive que l'on tente depuis 15 ou 20 ans de changer la loi, qu'on se dise qu'il n'y a qu'une seule façon de la changer, c'est-à-dire de poser un geste, non parce qu'on le veut, mais tout simplement parce qu'il faut trouver un moyen de faire changer la loi.

Le président: Je dois dire au moins qu'essentiellement, à mon avis, vous prêchez à des convertis en ce qui concerne les droits politiques pour les fonctionnaires. La difficulté est de trouver un moyen d'accorder les droits politiques aux fonctionnaires et de créer une structure permettant à la Fonction publique de fonctionner efficacement et dans l'intérêt de tous les Canadiens, tout en conservant des droits politiques. Ce n'est pas facile, parce que dès qu'on va dans une direction, il se produit quelque chose de l'autre côté.

M. Cassidy: Pour continuer sur ce sujet, je crois savoir que la décision serait vraisemblablement connue au cours de l'été. Si elle est favorable à l'appel, alors tout reste dans les limbes. Cela signifie que, si le ministre des Finances peut décider de poser une affiche sur sa pelouse et d'aller

[Texte]

to put up a lawn sign and go and knock on doors on behalf of one party or another, which is probably not in most peoples' mind. . .

Mr. Gauthier: It is the abortion issue all over again.

Mr. Cassidy: That is right. Since we are near the end, I want to say first to you, Bill, and to others, that I am under pressure on the issue. When I run into people in the Public Service, they ask how it is coming along and they hope we get it through. They ask why it is taking so long. It is a very real issue among people in the Public Service in my constituency. That is particularly so at election times when people at that point rediscover the fact that they are getting little winks and nods not to do anything from a supervisor and that they are debating within the household whether to put up a sign or not.

I am not sure, but it may be harder for people who sympathize with my party, because we have traditionally been an opposition party and it is radical to put up a sign for the NDP, whereas it is okay to put up a Liberal or Conservative sign. We think that is changing.

Mr. Gauthier: Come on, Mike, do not give me that nonsense.

Mr. Tupper: You can put up signs wherever you want.

Mr. Daubney: It certainly was not that way in Manitoba.

Mr. Cassidy: The point is also made that the NDP has also been on the receiving end. It is from the provincial staff unions, but that maybe goes with the territory being in government.

If we move to the two-tiered system you propose here, I take it that this bill—granted there is a certain need for fixing—is acceptable to the Public Service Alliance, and that you would in fact go beyond that and give it active support. Is that right?

Mr. Bean: No question about it. We are in general agreement with the contents of the bill. We just think it needs a little fine-tuning. There is no question we would actively support and endorse the passage of it on that basis.

Mr. Cassidy: Then let me ask you a slightly harder question, and because Mr. Crosby raised this particular question, I address it to some extent to him as well. If the committee decided to preserve a three-tiered system or we decided, for some reason, that we could not change from a three- to a two-tiered system, if the Public Service Staff Relations Board were substituted for the Public Service Commission with respect to the designation of the category B employees—I appreciate that would be second best—would the bill then be an acceptable bill to the alliance? Would you still support it, even though you would say you did offer a better way?

[Traduction]

frapper aux portes au nom d'un parti ou d'un autre, ce qui n'est probablement pas ce à quoi pensent la plupart des gens. . .

M. Gauthier: C'est la question de l'avortement qui recommence.

M. Cassidy: C'est exact. Puisque nous approchons de la fin, je veux vous dire à vous, Bill, et aux autres, que je subis des pressions à l'égard de ce dossier. Quand je rencontre des gens dans la Fonction publique, on me demande où en sont les choses et on me dit espérer que nous adopterons le projet de loi. On me demande pourquoi il faut tant de temps. C'est une question très réelle parmi les fonctionnaires de ma circonscription, surtout en période électorale. C'est alors que les gens redécouvrent que leurs superviseurs les encouragent à ne rien faire et qu'ils discutent à la maison à savoir s'il faut ou non poser une affiche.

Je n'en suis pas certain, mais il pourrait être plus difficile pour les gens de sympathiser avec mon parti, car nous avons toujours été un parti d'opposition; c'est une mesure radicale que de poser une affiche pour le NPD, alors qu'il est parfaitement acceptable d'en mettre une pour les Libéraux ou pour les Conservateurs. Nous estimons que cela évolue.

M. Gauthier: Allons, Mike, ce n'est pas sérieux.

M. Tupper: Vous pouvez poser des affiches où vous voulez.

M. Daubney: Ce n'était certes pas comme cela au Manitoba.

M. Cassidy: On souligne aussi que le NPD a également écopé. C'est de la part des syndicats provinciaux, mais cela accompagne peut-être le pouvoir.

Si nous passons au système à deux paliers que vous proposez ici, j'imagine que ce projet de loi—je concède qu'il y a certaines choses à réparer—est acceptable à l'Alliance de la Fonction publique et que vous iriez même jusqu'à accorder un appui actif. Est-ce exact?

M. Bean: Sans contredit. Nous sommes en général d'accord avec le contenu du projet de loi. Nous estimons tout simplement qu'il faut quelques petites rectifications. Il ne fait aucun doute que nous appuierons activement l'adoption de ce projet de loi sur cette base.

M. Cassidy: Alors permettez-moi de vous poser une question légèrement plus difficile, et parce que M. Crosby a soulevé cette question, je la lui pose à lui aussi dans une certaine mesure. Si le Comité décidait de conserver un système à trois paliers, ou si nous décidions, pour une raison quelconque, que nous ne pouvons passer d'un système à trois paliers à un système à deux paliers, si la Commission des relations de travail dans la Fonction publique remplaçait la Commission de la Fonction publique à l'égard de la désignation des employés de la catégorie B—je me rends compte que cela serait un second choix—est-ce que le projet de loi serait alors

[Text]

Mr. Bean: While I would not fully endorse it, by any stretch of the imagination, I would certainly indicate that it is a big step in the right direction. But as a president of a union, I cannot at the same time say I am going to forget about 25,000 members, because there are 25,000 members, if you leave it as it sits now, who are not going to have political rights. I sure as hell cannot fully endorse something that is going to find 25,000 members out in the cold and fighting down the road somewhere to get those political rights.

• 1035

Mr. Cassidy: You would respond positively, but you cannot fully endorse, one of the major reasons being that a significant chunk of your membership would still be either in limbo or find themselves excluded. With respect to the proposal that you make for a two-tiered system, you suggest on page 6 that category A employees would be able to appeal their category A status to the PSSRB. Then you suggest that the staff relations board should generally grant the appeal when the employee's exclusion from union membership is based on responsibilities related to labour relations.

In the first place, the appeal we are talking about is purely on the question of political activity. We are not talking about the union exclusion for management purposes.

You have raised a point in my mind: whether it is Mr. Daubney's version or whether it is this version of an appeal process, there probably needs to be some defined grounds for appeal. If you just leave it up in limbo, then the body that hears the appeal has to draw up its own rules.

Can you explain the rules you have in mind here? You say that generally a category A employee who asks for political rights should get them, and then you raise this question about exclusions related to labour relations.

Mr. Bean: We have a number of former members—I guess this would be the best way to put it—who have been excluded because they are now a step in the grievance process. That is the reference to the labour relations aspect. They are a step in the grievance process where they respond to the grievance at level 1. They are excluded for that basis only. I am suggesting that there are a number of those people who are excluded who should be given the same rights to participate in the political process, because that is the only reason they are excluded, basically. It is not because they are in a policy decision-making role.

Mr. Cassidy: If we wanted to take this, it might be clearer to say it applies when the employee's exclusion from union membership is based on responsibilities

[Translation]

acceptable pour l'Alliance? Est-ce que vous l'appuieriez quand même, même si vous étiez d'avis que la solution que vous aviez proposée était meilleure?

M. Bean: Je ne l'endosserais certainement pas sans réserve, mais j'indiquerais que c'est là un grand pas dans la bonne direction. Mais comme président de syndicat, je ne peux dire que je vais oublier 25,000 membres, car, si on conserve le statu quo, il y aura 25,000 membres qui n'auront pas de droits réels politiques. Je ne peux certes pas endosser pleinement quelque chose qui laissera 25,000 membres en plan et les obligera plus tard à lutter pour obtenir ces droits politiques.

M. Cassidy: Vous auriez une réaction positive, mais vous ne pourriez endosser pleinement un tel projet de loi, notamment parce qu'une portion importante de vos membres seraient toujours soit dans les limbes ou exclus. Quant au système à deux paliers que vous proposez, vous suggérez à la page 10 que les employés de la catégorie A pourraient en appeler de leur statut à la CRTFP. Puis vous dites que la Commission des relations de travail devrait généralement accueillir l'appel lorsque l'exclusion de l'employé de l'appartenance syndicale est fondée sur des fonctions liées aux relations de travail.

Tout d'abord, l'appel dont il s'agit porte uniquement sur la question de l'activité politique. Nous ne parlons pas de l'exclusion syndicale à des fins de gestion.

Vous avez soulevé un point dans mon esprit; qu'il s'agisse de cette version de la procédure d'appel ou de celle de M. Daubney, il faut probablement définir certains motifs d'appel. Si tout reste vague, l'organisme qui entend l'appel doit établir ses propres règles.

Pouvez-vous expliquer les règles auxquelles vous songez dans ce cas? Vous dites qu'en général, l'employé de catégorie A qui demande des droits politiques devrait les obtenir, puis vous soulevez cette question des exclusions liées aux relations de travail.

M. Bean: Un certain nombre de nos anciens membres—je crois que c'est la meilleure façon de m'exprimer—ont été exclus parce qu'ils sont maintenant une étape du mécanisme de grief. C'est pour cela que nous mentionnons la question des relations de travail. Ils constituent une étape du processus de grief, car ils répondent aux griefs au premier niveau. Ils sont exclus pour cette seule raison. Selon moi, un certain nombre de ces gens qui sont exclus devraient avoir les mêmes droits de participer au processus politique, parce que c'est essentiellement le seul motif de leur exclusion. Ils n'ont pas de rôle décisionnel à l'égard des politiques.

M. Cassidy: Il serait peut-être plus clair de dire que cela s'applique lorsque l'exclusion syndicale de l'employé se fonde sur des fonctions liées aux griefs et aux relations

[Texte]

related to grievances and labour relations and the employee does not otherwise occupy a policy-making or adjudicative role.

Mr. Bean: Policy decision-making role.

Mr. Cassidy: That would make it clearer if we had it like that.

Mr. Bean: Yes.

Mr. Cassidy: Mr. Chairman, I could carry on, but I think the time is short. I would just like to thank you, Daryl, and your colleagues, for being helpful and constructive, and express the hope that... I do not believe that the comments made at the recent convention... that this was the first time the Public Service Alliance has passed this kind of resolution or where these kind of comments have been made. Is it?

Mr. Bean: No, it is not the first time.

Mr. Cassidy: We are not talking about your launching on a campaign for the first time designed to undermine this bill. It is a coincidence that your convention occurred a week before your testimony here.

Mr. Bean: As I indicated back in August 1986, we made a conscious decision that, since we could not seemly get bills passed in the House to give political rights, we would seek to have members defy the law so we could get the bill. That was a conscious decision made then, and it still stands.

Mr. Tupper: To defy the law.

Mr. Bean: We could not wait 15 or 20 years and nothing happens, so there becomes a time, as I mentioned earlier, when I thank Mr. Daubney for bringing it forward. We have had the promises for 15, 20 years but nothing has happened.

The Chairman: We are in danger, gentlemen, of applying that parliamentary principle that questions expand in relation to the time available. They often do.

Mr. Jelly: Can I just make a technical point in response to Mr. Cassidy? When you are talking in our reading of clause 10 regarding the Public Service Commission's determination of the political rights by the classification or the group of employees, we would comment it is a departure from the D'Avignon report, which says:

No public servant should lose the freedom of political activity simply because other employees in the same group are denied it. Each such employee is entitled to a decision based on the specific job content of the position.

• 1040

If the committee maintained the position as is currently in Bill C-273, we believe... It is not in our

[Traduction]

de travail et que l'employé n'a pas, par ailleurs, un rôle d'établissement des politiques ou d'adjudication.

M. Bean: Un rôle décisionnel à l'égard des politiques.

M. Cassidy: Cela rendrait les choses plus claires.

M. Bean: Oui.

M. Cassidy: Monsieur le président, je pourrais continuer, mais je crois que nous manquons de temps. J'aimerais vous remercier, Daryl, ainsi que vos collègues, de votre attitude utile et constructive, et exprimer l'espoir que... Je n'estime pas que les remarques faites au récent congrès... que c'était la première fois que l'Alliance de la Fonction publique adoptait une résolution de ce genre ou faisait des remarques de cette sorte. Est-ce juste?

M. Bean: Non, ce n'est pas la première fois.

M. Cassidy: Nous ne parlons pas du fait que vous avez lancé pour la première fois une campagne visant à affaiblir ce projet de loi. C'est par coïncidence que votre congrès a eu lieu une semaine avant votre comparution ici.

M. Bean: Comme je l'ai dit en août 1986, nous avons consciemment pris la décision, puisqu'il ne semblait pas que nous puissions faire adopter des projets de loi en Chambre pour nous donner des droits politiques, que nous demanderions à nos membres de défier la loi pour que nous obtenions un projet de loi. C'est une décision qui a été prise consciemment alors, et elle est toujours valable.

M. Tupper: De défier la loi.

M. Bean: Nous ne pouvions pas attendre 15 ou 20 ans sans que quelque chose se produise, et il vient un moment, comme je l'ai déjà dit, où je remercie M. Daubney d'avoir agi. On nous fait des promesses depuis 15 ou 20 ans, mais rien ne s'est produit.

Le président: Messieurs, nous risquons d'appliquer le principe parlementaire selon lequel les questions se dilatent en fonction du temps disponible. Cela se produit souvent.

M. Jelly: Est-ce que je peux me permettre une remarque technique en réponse à M. Cassidy: quand vous parlez de notre interprétation de l'article 10 concernant la détermination des droits politiques selon la classification ou le groupe d'employés par la Commission de la Fonction publique, nous signalons qu'il s'agit d'un écart par rapport au rapport D'Avignon, selon lequel:

Aucun fonctionnaire ne devrait perdre la liberté d'activités politiques tout simplement parce que cette liberté est refusée à d'autres employés du même groupe. Chaque employé a droit à une décision fondée sur le contenu particulier de son poste.

Si le Comité maintient la situation selon la version actuelle du projet de loi C-273, nous estimons... Notre

[Text]

brief that it should be corrected. It is not determined on the basis of the group of employees such as PMs, but is adjudicated on the basis of individuals within that classification in keeping with the D'Avignon report.

Mr. Hawkes: I think you said the union protected workers affected by privatization, contracting out and down-sizing. I think, to be accurate, it is the elected political process. They sign the collective agreements that are where part of the protection comes from. Policies come out of minister's offices for relocation, retraining other policy principles. I have participated in statute law related to privatization and others where the Parliament of Canada provides a continuation and protection for the workers. You may argue and fight for it, but I think the protection either comes or does not come from the elected political process.

Mr. Bean: We have negotiated a work force adjustment procedure through the national joint council. It was not brought in by law. We have negotiated a provision in our collective agreement and that was not brought in by law either.

Mr. Hawkes: But the legal responsibility on the elected political side rests with the government and they sign those negotiated agreements.

Mr. Bean: Yes, and they have also reneged on them.

Mr. Hawkes: Mr. Wilson of the political science department of Carleton University suggested that rather than the board, there could be a triumvirate, as I think he called it, an independent body to adjudicate the decisions related to political rights in clauses 10 and 11. You are against the board, but you are positive for the staff relations part of it. Do you have any objection to a new body? If we gave careful consideration to it, do you have any problems with it?

Mr. Bean: No, not per se, but the difficulty I have is with who you are going to get to do it. I think it is important that you have somebody who is involved with the general labour relations aspect of it.

Mr. Hawkes: His sense was that they have a clear-cut human rights understanding of the necessity for political rights. It might be better to take it out of the normal grievances and put it over here with a different consideration.

Mr. Bean: So long as it is an impartial third party it does not give us a problem. The Public Service Commission is generally seen to be an impartial third body, but their bias is in this area is well known. That is why I cannot see their doing it.

Mr. Hawkes: You dealt with the opting out provision from the perspective of management pressure to opt out and you indicated negative about it. We get calls to our offices from civil servants who are, with the same logic, afraid of union member pressure to opt into a particular

[Translation]

mémoire ne mentionne pas qu'il devrait être corrigé. Ce n'est pas déterminé d'après le groupe d'employés, comme les PM, mais selon chacun des membres de cette classification, conformément au rapport D'Avignon.

M. Hawkes: Je crois que vous avez dit que le syndicat protège les travailleurs touchés par la privatisation, la sous-traitance et la décroissance. Je crois, pour être exact, que c'est le processus politique élu. Les syndicats signent les conventions collectives d'où provient une partie de la protection. C'est des cabinets des ministres que reviennent les politiques touchant la réinstallation, le recyclage et d'autres principes. J'ai participé à des lois liées à la privatisation et à d'autres domaines, par lesquelles le Parlement du Canada assure aux travailleurs la continuation et la protection. Vous pouvez lutter pour cela, et j'estime que c'est du processus politique élu que provient la protection.

M. Bean: Nous avons négocié une procédure d'ajustement de la main-d'oeuvre par l'entremise du conseil mixte national. Il ne s'agissait pas d'une loi. Nous avons négocié une disposition de notre convention collective, et cela n'a pas été fait par une loi non plus.

M. Hawkes: Mais la responsabilité juridique du côté des politiciens élus incombe au gouvernement, et c'est lui qui signe ces conventions négociées.

M. Bean: Oui, et il lui est aussi arrivé de les dénoncer.

M. Hawkes: M. Wilson du département de sciences politiques de l'université Carleton a proposé de remplacer la commission par un *triumvirat*, je crois que c'est le terme qu'il a utilisé, un organisme indépendant chargé de prendre les décisions liées aux droits politiques selon les articles 10 et 11. Vous êtes contre la commission, mais vous êtes en faveur de la partie qui touche les relations de travail. Avez-vous des objections à un nouvel organisme? Si nous y songions sérieusement, est-ce que cela vous causerait des problèmes?

M. Bean: Non, pas en soi, mais il s'agit de voir qui en sera membre. J'estime qu'il est important d'avoir quelqu'un qui soit au courant de l'aspect général des relations de travail.

M. Hawkes: Selon lui, ces gens devraient bien comprendre la nécessité des droits politiques dans le cadre des droits de la personne. Il pourrait être préférable de ne pas utiliser le mécanisme normal des griefs et d'étudier la question ailleurs.

M. Bean: Aussi longtemps qu'il s'agit d'un tiers impartial, nous n'avons aucun problème. La Commission de la Fonction publique est généralement considérée comme un tiers impartial, mais son préjugé dans ce domaine est bien connu. C'est pourquoi nous nous opposons à ce qu'elle s'en occupe.

M. Hawkes: Vous parlez de la disposition de retrait du point de vue des pressions de la direction, et vous vous déclarez contre. Nous recevons des appels de fonctionnaires qui, utilisant la même logique, ont peur que les membres du syndicat n'exercent des pressions

[Texte]

political undertaking. They would like to opt out to escape union membership pressure. Could you deal with that side of the equation?

Mr. Bean: I am not sure how they would escape it if there is any substance to that. I am not aware of any union pressure for one to get involved. From our national level we have not tried to say that everybody has to get involved with the political process. We have said they should have the right to get involved if they choose.

If there is some peer pressure from fellow workers, I do not know how you would get around it. Even if they say they are opting out of the political process, I cannot possibly see how it would stop the peer pressure. Obviously if you can opt out somewhere along the line, you could change your mind and opt back in. I am not sure how that would serve any useful purpose.

Mr. Hawkes: I think there is a real problem because the strength of the union movement comes about through solidarity. I could go to job action and go to strike. There is enormous pressure to behave collectively within the union movement and it is a necessary kind of principle to try to reach the goals organized labour would like to reach.

• 1045

Given that starting point, I think there has to be more fear about union than about management pressure related to a specific political right. Management's would be a much more diffused kind of pressure. The very psychology of the union movement tries to breed solidarity and might produce solidarity in terms of active political participation. That is what some of your own membership fears.

Mr. Bean: I guess we will never be able to answer all of the individual fears they might have. I bring you back to the western provinces, which have had this process for a number of years. I have not heard that complaint at all.

The threat of loss of promotion from management, because you decide to get involved in the political process, is more apt to be a threat than your co-worker trying to coerce you into getting involved in the political process.

The Public Service Alliance of Canada will not endorse a political party. If we were endorsing one political party, there might be some legitimacy in that concern. At this stage, I do not see it.

Mr. Daubney: Your last comment makes me want to ask about a quote in *The Globe and Mail* of April 18, where you say you are not endorsing one political party, but you made it clear the PSAC and New Democratic Party see eye to eye on most issues. This is alleged to be a direct quote from you:

But there are some individual Liberals out there who are not too bad either, he added.

[Traduction]

pour qu'ils choisissent un engagement politique donné. Ils aimeraient pouvoir se retirer pour échapper aux pressions des membres du syndicat. Pouvez-vous parler de ce côté de l'équation?

M. Bean: Je ne sais pas trop comment ils y échapperaient, si cette peur était fondée. Je ne suis au courant d'aucune pression syndicale. Au palier national, nous n'avons pas dit que chacun doit s'impliquer dans le processus politique. Nous avons dit que chacun devrait avoir le droit de le faire, s'il le désire.

S'il y avait des pressions des collègues, je ne sais pas comment on pourrait s'y soustraire. Même en disant qu'on se retire du processus politique, je ne vois pas comment on pourrait stopper de telles pressions. Manifestement, si on peut se retirer, on peut également changer d'idée et revenir. Je ne vois pas quelle utilité cela pourrait avoir.

M. Hawkes: Je crois qu'il y a un vrai problème, car la force du mouvement syndical découle de la solidarité. Je pourrais parler des mesures de travail et des grèves. Il y a des pressions collectives énormes au sein du mouvement syndical, et c'est là un principe nécessaire pour tenter d'atteindre les objectifs du syndicalisme.

A partir de ce point de départ, je crois qu'il faut craindre davantage les pressions du syndicat que celles de la direction en ce qui concerne un droit politique donné. La pression de la direction serait beaucoup plus diffuse. La psychologie même du mouvement syndical tente de faire naître la solidarité et pourrait aboutir à la solidarité en ce qui concerne la participation politique active. C'est là ce que craignent certains de vos membres.

M. Bean: J'imagine que nous ne pourrions jamais répondre à toutes les craintes que chacun pourrait avoir. Je reviens à l'exemple des provinces de l'Ouest, où ce processus existe depuis de nombreuses années. Je n'ai eu connaissance d'aucune plainte.

Si la direction menace de vous refuser une promotion parce que vous avez décidé de participer au processus politique, cela risque d'être une menace plus réelle que si un de vos collègues essaie de vous forcer à participer au processus politique.

L'Alliance de la Fonction publique du Canada n'endossera aucun parti politique. Si nous le faisions, cette crainte pourrait être légitime. A ce stade-ci, je ne le crois pas.

M. Daubney: Votre dernière observation me pousse à vous parler d'une citation du *Globe and Mail* du 18 avril, où vous dites que vous n'endossez aucun parti politique, mais où vous précisez que l'AFPC et le Nouveau parti démocratique ont des opinions communes sur la plupart des dossiers. La citation suivante vous est attribuée:

Mais il y a certains Libéraux là-bas qui ne sont pas trop mauvais non plus, ajouta-t-il.

[Text]

By omission, you are clearly not supporting one political party.

Mr. Bean: They got that one figured out.

Mr. Daubney: You said in your brief you wholeheartedly support the principle of this bill. You applaud me for bringing it in. You say you can support it with what you called fine-tuning changes. Yet, you are going to tell your members to defeat me in the next election. That is essentially your position.

Mr. Bean: I have said we will work towards the defeat of the Conservative government. That may not necessarily include yourself as an MP. You might even escape.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): Does it include me?

Mr. Bean: That is not new, either. In the previous election, it was not secret we certainly worked towards the defeat of John Evans. There is no question about that. I do not suspect we defeated him single-handedly, but we sure as hell contributed.

Mr. Cassidy: Would it be fair to say any member of any party who facilitated the passage of this bill will get favourable consideration from you?

The Chairman: I think the members, Mr. Bean and your colleagues, realize you have a very special interest in this bill and your presentation is more meaningful to us perhaps than others'. That is why the dialogue was allowed to range a little farther.

If this bill does not meet with substantive approval of your alliance, it is going to cause difficulties for us as we present it to the House of Commons. So it may be necessary and desirable that, at a future date, you review the bill in the light of changes and proposals for change and suggested amendments and then give us your view. You might want to come back and have another round.

Mr. Bean: I am prepared to do so. It is certainly a very important issue to us.

The Chairman: The meeting is adjourned.

[Translation]

Par omission, il est manifeste que vous n'appuyez pas l'un des partis politiques.

M. Bean: Ils ont fini par le comprendre.

M. Daubney: Vous avez dit dans votre mémoire que vous appuyiez totalement le principe de ce projet de loi. Vous me félicitez de l'avoir déposé. Vous dites que vous pouvez l'appuyer avec certaines petites rectifications. Et pourtant, vous allez dire à vos membres de voter contre moi à la prochaine élection. C'est là essentiellement votre position.

M. Bean: J'ai dit que nous allons travailler en vue de défaire le gouvernement conservateur. Vous n'êtes pas nécessairement visé en tant que député. Vous pourriez même vous en tirer.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Et moi, est-ce que je suis visé?

M. Bean: Ce n'est pas nouveau non plus. À l'élection précédente, ce n'est pas un secret que nous avons travaillé à la défaite de John Evans. Cela ne fait aucun doute. Je suppose que nous n'y sommes pas arrivés tout seuls, mais nous avons certes fait notre part.

M. Cassidy: Serait-il juste de dire que n'importe quel député de n'importe quel parti qui aurait facilité l'adoption de ce projet de loi serait vu d'un bon oeil par vous?

Le président: Je crois que les députés, M. Bean et vos collègues, se rendent compte que vous avez un intérêt tout particulier pour ce projet de loi et que votre exposé est plus significatif pour nous, peut-être, que les autres. C'est pourquoi le dialogue a pu aller un peu plus loin.

Si la substance de ce projet de loi ne reçoit pas l'approbation de votre alliance, cela nous causera des difficultés au moment où nous le présenterons à la Chambre des communes. Il sera donc peut-être nécessaire et souhaitable, à une date ultérieure, que vous examiniez le projet de loi à la lumière des modifications, des propositions de modifications et des amendements proposés et que vous nous donniez votre opinion. Vous reviendrez peut-être pour une autre ronde.

M. Bean: Je suis prêt à le faire. La question est certes très importante pour nous.

Le président: La séance est levée.

APPENDIX "C-273/1"

SUBMISSION

TO THE

LEGISLATIVE COMMITTEE OF THE HOUSE OF COMMONS

ON

BILL C-273

BY

THE PUBLIC SERVICE ALLIANCE OF CANADA

APRIL 1988

INTRODUCTION:

1) The Public Service Alliance of Canada (Alliance) represents some 180,000 people who work on behalf of the people of Canada. Our members work in various federal departments, agencies and crown corporations. They are responsible for a variety of activities, including: implementation of the policy of the federal government; maintenance of federal property; secretarial and clerical support; and administration. The overwhelming majority of our membership is subject to the provisions of the Public Service Employment Act (P.S.E. Act), which regulates such important working conditions as: appointment; employment tenure; and, the political participation of some 224,000 workers.

2) In venues ranging from Parliamentary Committees to the Supreme Court, we have argued that the arbitrary and confused limits placed on the freedom of speech and political participation of public sector workers is the antithesis of democracy. We have intervened in what has become a futile endeavour to protect the continued employment of members who have had the fortitude to critique, decry and speak out against some government policy that they, rightly or wrongly, consider unconscionable. In a society where individuals are continuously enjoined to participate in the political process, we have members who have been suspended for participating, even as an alternate, at leadership conventions.

3) During previous election campaigns, most recently in the summer of 1984, the Alliance provided the Liberal, Progressive Conservative and New Democratic parties with an opportunity to publicly respond to the following question.

"Would your Party be prepared to remove the current restrictions on the rights of federal public sector employees and grant full political rights to employees currently covered by collective agreements?"

The New Democratic Party supported "full political rights" while the Liberal and Progressive Conservative parties supported a "general removal of the restrictions on political activity" with the qualification that "senior public servants whose job responsibilities are very political in nature ... should be somewhat restricted to prevent conflict of interest."

4) In the intervening period, the Alliance has continued to encounter situations wherein the legitimate political aspirations of some of its membership have been subverted..

5) As a result, we wholeheartedly support the principle embodied in Bill C-273 and applaud Mr. Daubney for bringing his Bill forward. Likewise we acknowledge other champions of expanded political rights from both sides of the House who have escaped the pervasive paranoia that equates political activism and political freedom with injury to the impartiality and effectiveness of government administration.

6) That said, the Alliance believes that Bill C-273 can be amended to further enhance the rights of political participation of public sector workers without straining the impartiality of public service in Canada.

7) In this regard we should note, as Members of this Committee are undoubtedly aware, that while restrictions on the political rights of government workers are not a phenomenon unique to the Canadian federal government, a number of Canadian political jurisdictions have survived without the advantage of similar legislative restrictions. British Columbia and Alberta maintain no legislative restrictions on the political rights of their employees, while Saskatchewan and Manitoba allow their employees to engage in most political activity. To the best of our knowledge, the lack of restrictions in these Canadian jurisdictions has not prejudiced the integrity of the public sector.

8) Finally, by way of introduction, we would hope that interventions, including our own, which highlight problem areas within Bill C-273, do not result in the abandonment of the principle of political participation or alternatively delay the legislation beyond this summer's recess.

POLITICAL RIGHTS AND THE CANADIAN CONSTITUTION

9) In his November 26, 1987 Statement introducing Bill C-273 to the House of Commons Mr. Daubney stated:

"I have the honour to introduce this Bill which deals with essential liberties of Canadian people, public servants who serve the people of Canada here in Ottawa and across the country. The Bill deals with essential fundamental liberties of these Canadian citizens, the right to free speech, free assembly and the right to work peacefully and lawfully for democratic change.

It seems to me that on the surface, there should be no dispute about these fundamental rights, but the current law which is contained in Section 32 of the Public Service Employment Act contains restrictions which in my view are too far reaching to be categorized as reasonable".

10) The Alliance has little quarrel with this sentiment and in fact believes that Section 32 of the Public Service Employment Act (P.S.E. Act) is unconstitutional by virtue of Section 2(b), freedom of thought, belief, opinion and expression, including freedom of the press and other media and communications; 2(d), freedom of association, and; Section 15 (1), equality rights of the Canadian Charter of Rights.

11) As Members of this Committee are no doubt aware, Section 32 of the P.S.E. Act is currently being tested in the courts in response to a series of allegations (launched in part by Alliance members and financially supported by the Alliance) that it infringes these Sections of the Canadian Charter of Rights. This case will be heard in the Federal Court on June 7, 1988.

12) To date, the judiciary has found the restrictions enumerated in Section 32 of the P.S.E. Act not to infringe on these three sections of the Charter. However, the court did rule that a federal public sector worker has more liberty in the area of political rights than the Public Service Commission has been willing to recognize.

BILL C-273: CATEGORIES OF EMPLOYEES

13) As members of this Committee are aware, Bill C-273 adopts the three categories of public sector workers recommended by the Special Committee on the Review of Personnel Management and the Merit Principle (D'Avignon Report, September 30, 1979), namely:

- "Category A employees" an employee in the Executive (EX), or Senior Management (SM);
- "Category B employees" an employee in the Commerce (CO); Program Manager (PM); Purchasing and Supply (PG); Law (LA); Economist, Sociology and Statistics (ES); Information Services (IS); and, Personnel Management (PE);
- "Category C employees" an employee other than a category A or B employee.

14) Pursuant to Section 2 of Bill C-273, all category A, B and C employees will enjoy basic political rights, such as the right to: vote, join a political party, become a member of a political party, contribute financially to a political party, and express an opinion on matters of public interest.

15) Category C employees will have the added rights to: work for or against a candidate; be a candidate; solicit funds for a political party or candidate; and, hold office in a political party.

16) The Alliance supports, without reservation, the expansion of Political Rights for Category C employees.

17) That said, however, we believe that the determination of Political Rights on the basis of Employee Classification is fundamentally flawed. We can cite example after example of situations where an employee in the CR group (proposed category C employee) and an employee in the PM group (proposed category B employee) perform similar tasks and hold concurrent responsibilities within the government structure.

18) At the same time, we reject the proposal of some academic experts that the categories of employees should be examined on an individual basis.

19) Instead, we would propose that Bill C-273 be amended to provide two categories of employees, namely:

- "Category A Employees" meaning an employee excluded from union membership pursuant to the Public Service Staff Relations Act (PSSR Act); and,
- "Category B Employees" meaning an employee who is a member of a Union, or an employee who is permitted to join a Union pursuant to the PSSR Act.

20) Pursuant to our proposed amendment, Category A employees would enjoy the same restricted political rights as are enumerated in Section 2 of Bill C-273 or, should the Committee agree, in accordance with the amendment we propose in paragraph 25. Employees included in our Category B, would enjoy the same political rights as are outlined in Section 3 of Bill C-273.

21) The simplicity of this recommended amendment should not deter committee members from granting it serious consideration. In our view, it has much to recommend it. Consider the following.

22) The Public Service Staff Relations Act currently provides for seven separate exclusions from union membership ranging from lawyers, to clerks who are involved with the grievance process. While the Alliance has historically argued that the list of exclusions is unnecessarily long, we can see no reasons to deny full political rights to thousands of employees who are permitted to belong to a Union.

23) While believing that our proposed amendment is fairer to public sector workers than that provided in Bill C-273 it shares, albeit to a lesser degree, the arbitrary nature of the Bill. Hence, we would propose that Section 10 of Bill C-273 be deleted and replaced with an appeal process available to individuals - except those employees who belong to the EX and SM categories - who are included in our proposed Category A. Section 10 would be amended to read:

CATEGORY A EMPLOYEES

BILL C-273: POLITICAL RIGHTS - SECTION 2

10(1) Category A Employees except those employed in the Executive (EX), or Senior Management (SM) classification shall be able to appeal their Category A status to the Public Service Staff Relations Board.

(2) When considering an appeal from a Category A Employee, the Public Service Staff Relations Board shall generally grant the appeal when the employee's exclusion from Union membership is based on responsibilities related to labour relations.

24) In what we can only conclude was an egregious drafting error, Bill C-273 will, if adopted, prevent Category A and quite possibly

Category B employees from being a candidate in a federal, provincial or territorial election. This provision is more restrictive than the current Public Service Employment Act which provides that:

Notwithstanding any other Act, upon application made to the Commission by an employee the Commission may, if it is of the opinion that the usefulness to the Public Service of the employee in the position he then occupies would not be impaired by reason of his having been a candidate for election as a member described in paragraph (1)(a), grant to the employee leave of absence without pay to seek nomination as a candidate and to be a candidate for election as such a member, for a period ending on the day on which the results of the election are officially declared or on such earlier day as may be requested by the employee if he has ceased to be a candidate.

25) The Alliance would therefore recommend that the Committee amend Section 2 of Bill C-273 by adding a new item:

(f) to be a candidate in a federal, provincial or territorial election.

This would require an associated amendment to Section 7(1) of Bill C-273 to the effect that:

7(1) An employee who intends to become a candidate in a federal, provincial or territorial election shall before declaring his or her candidature, notify his or her employer in writing.

We so recommend.

CATEGORY B EMPLOYEES

26) Should the Committee reject our recommendation that Bill C-273 be amended to provide for two categories of employees, we believe that it must amend the procedures established to determine the political rights of Category B employees.

27) As currently drafted, Bill C-273 mandates the Public Service Commission to hold a public hearing "to determine whether Sections 3, 7, 8, 9 shall apply to each occupational group of employees in Category B.

28) As Members of this Legislative Committee are undoubtedly aware, the Public Service Commission has historically adopted a position against the extension of political rights to federal public sector workers. In the Alliance's opinion, this bias goes beyond the Commission's legislative mandate pursuant to Section 32 of the P.S.E. Act, and takes a form that many of our members believe verges on intimidation.

29) Hence, it is an affront to our membership for the House of Commons to mandate a Commission which is historically and inherently opposed to expanded political rights with the responsibility to "determine by regulation whether Sections 3, 7, 8 and 9 shall apply to each occupational group of employees in Category B".

30) We understand that this Committee has heard recommendations that Section 10 (1) of Bill C-273 be amended to provide for a review of the application of Sections 3, 7, 8, and 9 of Bill C-273 to Category B employees by a Committee of the House of Commons. With respect to all Members of the House, the Alliance does not consider such an amendment to be in the best interest of either Category B employees or Members of the House.

31) Specifically, given the acknowledged heavy workload of this House and all Members, we believe that it would be inappropriate for a Commons Committee to undertake the extensive hearings that would be required if Category B employees are to be afforded an opportunity to present evidence supporting their claim for expanded political rights.

32) As a result, we would strongly recommend that Sections 10 and 11 of Bill C-273 be amended by deleting the Public Service Commission and inserting the Public Service Staff Relations Board. In our view, such an amendment would substantially improve the possibility that Category B employees will get a full hearing. Moreover, the Public Service Staff Relations Board has the qualifications necessary for it to balance the individual right to political expression with the need to protect the effectiveness of the public service.

33) Without belabouring the point, we believe that our proposal to submit the political rights of category B employees to an examination by the Public Service Staff Relations Board is absolutely essential if Bill C-273 is to stand the test of fairness against which federal public sector workers will assess the Bill. We simply cannot stress enough the prevalent perception amongst our membership that the Commission is part of the problem and has no place in the solution.

BILL C-273: FREEDOM OF EXPRESSION

34) Pursuant to Section 2 of Bill C-273 all Category A, B and C employees will enjoy the right to "express an opinion on matters of public interest". While we have no hesitation in supporting this provision, we believe that the prohibition outlined in Section 4 is too broad.

35) The Alliance is willing to accept that legislation granting political rights to public sector workers should differentiate between statements that relate to the activity of the public sector workers' specific department, and statements that relate to issues in the public domain.

36) To be specific, it would in our opinion be folly for an employee of the Department of Finance to engage in a general denunciation of the Budget of a Minister of Finance. Said employee should not, however, be prevented from engaging in debate (through a letter to the Editor or other means) to the extent that he or she focusses on specific budgetary issues that positively or adversely affect his or her family. Similarly, an employee who suffers a direct economic or lifestyle loss as a result of public action (i.e. expropriation or inadequate compensation) should be permitted to publicly challenge the government's action.

37) Likewise, all public sector workers should have the latitude to engage in debate over public policy that is not directly related to the responsibilities of his/her department. But, the easing of restrictions must go further than that. In areas where conscience or religious belief dictate a contrary position than that advanced by the government of the day, a public sector worker must enjoy the same right as other citizens to vent a position. In our view, issues such as the "right to life", nuclear disarmament and capital punishment transcend the norm. As a consequence, individual public sector workers should be allowed to advance their own opinions and participate in the debate.

38) We fail to see how a government the size of, and with the financial and political power of, Canada could be threatened or subverted by the opinions of a few of their employees.

39) In fact, we believe that restrictions on the right of public sector workers to speak their minds actually has the potential to subvert democracy and the rule of law. If, as is not impossible, a Minister of the Crown employs the forced silence of his/her officials to enable him/her to engage in, or cover up, illegal activity, the society will suffer harm; the consequences of which will be far more serious than an occasional excessive pronouncement from a dissatisfied government employee.

40) As a result, we recommend that Section 4 of Bill C-273 be amended as follows:

"No Category A, B or C employee shall make a public statement that directly conflicts with the duties of the position the employee occupies except that an employee can:

a) comment on any issue, policy, directive, legislation or statement that positively or negatively impacts on him or her directly; and

b) comment on any issue, policy, directive, legislation or statement that can generally be regarded as a matter of conscience or moral or religious belief.

PENALTY FOR DEFYING BILL C-273

41) Section 4 through 7 of Bill C-273 outlines a series of prohibitions and obligations on federal public sector workers who chose to exercise the Political Rights enumerated in the Bill. However, the Bill fails to specify any penalty that would be imposed should the law be violated.

42) As a result of this oversight, an employee who violates a section of Bill C-273 will be subject to Section 115 of the Criminal Code which provides:

"115 (1) Everyone who, without lawful excuse, contravenes an Act of the Parliament of Canada by willfully doing anything that it forbids or by willfully omitting to do anything that it requires to be done is, unless some penalty or punishment is expressly provided by law, guilty of an indictable offence and is liable to imprisonment for two years.

(2) Any proceedings in respect of a contravention of or conspiracy to contravene an Act mentioned in subsection (1), other than this Act, may be instituted at the instance of the Government of Canada and conducted by or on behalf of that Government 1974-75-76. C.93. d. 4."

43) The Alliance believes that application of the Criminal Code to violations of Bill C-273 is excessively punitive.

44) Currently, an employee who makes a public statement against his or her employer can be disciplined by way of a reprimand, suspension or termination from employment.

45) Likewise, an employee who contravenes Section 32 of the Public Service Employment Act can be dismissed.

46) While the Alliance is not particularly enamored with these provisions, they are substantially less repugnant than the criminal sanction contemplated in Bill C-273.

47) Hence we would propose that Bill C-273 be amended by adding a new Section 8 to the effect that:

"8) Where an Employer makes an allegation to the Public Service Staff Relations Board that an employee has contravened Sections 4-7, the Public Service Staff Relations Board may conduct an inquiry at which the person making the allegation and the employee concerned, or their representatives, are given an opportunity of being heard, and upon being notified of the Inquiry's decision, the P.S.S.R. Board may impose a sanction on the employee ranging from a reprimand to a suspension not exceeding three months for a first offence and six months for a subsequent offence."

BILL C-273: AN EMPLOYEE'S RIGHT NOT TO PARTICIPATE IN THE
POLITICAL PROCESS:

48) As currently drafted, Bill C-273 does not include a provision explicitly allowing an employee to abdicate his or her political rights. We understand that Committee Members have been asked to consider an amendment that would provide employees with an opportunity to sign a statement waiving their rights to political participation.

49) In our view, such an amendment is a dangerous precedent that would have the effect of removing the proposed political rights of federal employees. The provision could very likely result in intimidation of employees and future employees and result in their renouncing their rights in order to gain employment promotions and the like. Hence, we strongly urge Members of the Committee to reject this proposal.

Conclusion:

50) In the "Report of the Committee on political activities of civil servants" in the U.K., the dilemma confronted with regard to political rights was succinctly stated, viz:

"In a democratic society it is desirable for all citizens to have a voice in the affairs of the State and for as many as possible to play an active part in public life.

The public interest demands the maintenance of political impartiality in the civil service and of confidence in the impartiality as an essential part of the structure of government in this country."

51) Quite clearly, the first of these two principles is fundamental to a democratic society. Limitations on its application deny public sector workers full rights of citizenship. Such limitations cannot, in our opinion, be justified.

52) That does not mean that the second principle is unsound. In fact, the Alliance has sympathy with the view that Deputy Ministers and senior policy advisors who engage in partisan political activity could call into question the impartiality of the public service. We would add, however, that it is not just partisan political activity that could have the undesired result. In our view, a Minister or Deputy Minister, particularly of Health, who uses the services of an opted-out doctor raises a more important and far-reaching question as to the integrity and impartiality of the public service than 5,000 public sector workers engaged in work for or against a specific electoral candidate or party.

53) Furthermore, we should like to point out that federal public sector workers must "state and subscribe" an oath or affirmation of office and secrecy that states:

"I, , solemnly and sincerely swear (or affirm) that I will faithfully and honestly fulfill the duties that devolve upon me by reason of my employment in the Public Service and that I will not, without due authority in that behalf, disclose or make known any matter that comes to my knowledge by reason of such employment."

54) The Alliance considers the oath sufficient to ensure appropriate behaviour by all public sector workers. As a result, we do not on principle believe that legislation outlining the political rights and responsibilities of public sector workers is necessary or desirable.

55) That said, any legislation aimed at enhancing the political rights of federal public sector workers must operate to ensure that the restrictions imposed on political activity are as minimal as possible.

56) In this regard, the Alliance believes that its proposed amendments to Bill C-273, particularly those related to Sections 1, 2, and 3 are a reasonable compromise.

APPENDICE «C-273/1»

MÉMOIRE

AU

COMITÉ LÉGISLATIF

DE LA

CHAMBRE DES COMMUNES

SUR LE

PROJET DE LOI C-273

PRÉSENTÉ PAR

L'ALLIANCE DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA

AVRIL 1988

INTRODUCTION:

1) L'Alliance de la Fonction publique du Canada représente quelque 180 000 travailleurs et travailleuses qui sont au service de la population canadienne. Nos membres sont employés par divers ministères, agences d'État et sociétés de la Couronne. Ils accomplissent toute une gamme d'activités, de l'application des politiques du gouvernement fédéral et l'entretien des propriétés de l'État jusqu'au travail de secrétariat et des commis, et à l'administration. Une majorité écrasante de nos membres sont assujettis aux dispositions de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique qui régit d'importantes conditions de travail comme la nomination, la durée des fonctions et les activités politiques d'environ 224 000 travailleurs et travailleuses.

2) Nous avons fait valoir devant divers organismes, des comités parlementaires jusqu'à la Cour suprême, que les limites confuses et arbitraires imposées au personnel du secteur public quant à l'exercice de leurs droits politiques sont l'antithèse de la démocratie. Nous avons tenté vainement de protéger l'emploi de ceux de nos membres qui ont eu la force d'âme de critiquer, de dénigrer ou de contester vivement quelque politique gouvernementale qu'ils jugeaient à tort ou à raison irrationnelle. Notre société exhorte sans cesse les individus à prendre part à la vie politique et pourtant, certains de nos membres ont été frappés d'une suspension parce qu'ils avaient participé, même à titre de suppléants, à des congrès à la chefferie.

3) Au cours des campagnes électorales passées et, plus récemment, à l'été 1984, l'Alliance a demandé aux leaders des trois principales formations politiques nationales de répondre publiquement à la question suivante:

«Votre parti serait-il disposé à lever les restrictions actuelles s'appliquant aux droits des employées et des employés du secteur public fédéral et à accorder aux employées et aux employés actuellement protégés par des conventions collectives des droits politiques intégraux?»

Le Nouveau Parti démocratique s'est déclaré en faveur des «droits politiques intégraux», tandis que le Parti libéral et le Parti conservateur appuyaient «une

abolition générale des restrictions concernant les activités politiques», compte tenu du fait que «certains fonctionnaires supérieurs ont des responsabilités professionnelles de nature très politisée et il faudrait limiter quelque peu leurs droits pour empêcher les conflits d'intérêt...»

4) Depuis, l'Alliance s'est souvent trouvée confrontée à des situations dans lesquelles les aspirations politiques légitimes de ses membres ont été bafouées.

5) Par conséquent, nous appuyons sans réserve le principe concrétisé dans le projet de loi C-273 et nous félicitons M. Daubney de l'avoir présenté à la Chambre. Dans la même veine, nous reconnaissons les autres champions des droits politiques élargis aux Communes, quel que soit leur parti, qui ont échappé à la paranoïa envahissante selon laquelle l'activité politique et la liberté politique affaibliront l'impartialité et l'efficacité de l'administration gouvernementale.

6) Cela dit, l'Alliance est d'avis que le projet de loi C-273 peut être modifié afin d'accroître encore plus la participation aux activités politiques des travailleurs et des travailleuses du secteur public, sans pour autant menacer l'impartialité de la fonction publique au Canada.

7) À cet égard, nous tenons à souligner que la limitation des droits politiques des fonctionnaires de l'État n'est pas un phénomène unique à l'administration fédérale canadienne, comme le savent déjà les membres du comité, bien que plusieurs autres niveaux de gouvernement au pays aient survécu sans avoir recours à ce genre de loi. Les gouvernements de la Colombie-Britannique et de l'Alberta permettent à leurs fonctionnaires d'exercer tous les droits politiques sans restriction statutaire, tandis que ceux de la Saskatchewan et du Manitoba ont accordé la plupart de ces droits à leurs employés et employées. À notre connaissance, la diminution des restrictions imposées aux fonctionnaires de ces administrations provinciales n'a pas entaché l'intégrité du secteur public.

8) Enfin, nous espérons que les présentations mettant en lumière certains points faibles du projet de loi C-273, y compris la nôtre, ne serviront pas de prétexte à l'abandon de principe de la participation aux activités politique, ou encore au report de la promulgation du texte de loi au-delà du congé d'été.

LES DROITS POLITIQUES ET LA CONSTITUTION CANADIENNE

9) Lorsqu'il a présenté le projet de loi C-273 aux Communes, le 26 novembre 1987, M. Daubney a déclaré:

«J'ai l'honneur de présenter un projet de loi qui porte sur les droits essentiels de citoyens canadiens, fonctionnaires de l'État qui servent les Canadiens ici à Ottawa et partout ailleurs au pays. Le projet de loi a trait aux libertés essentielles et fondamentales de ces Canadiens, le droit de parole, le droit d'assemblée et le droit de travailler paisiblement et légalement en faveur d'une évolution du régime démocratique.

Il me semble de prime abord que ces droits fondamentaux ne devraient pas être contestés, mais l'article 32 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique compte certaines restrictions à portée trop étendue pour être raisonnables.»

10) L'Alliance ne trouve rien à redire à cela. De fait, elle croit que l'article 32 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique est anticonstitutionnelle et enfreint les paragraphes 2 b) (liberté de pensée, de croyance, d'opinion et d'expression, y compris la liberté de presse et des autres moyens de communication), 2 d) (liberté d'association) et 15 1) (droits à l'égalité) de la Charte canadienne des droits et libertés.

11) Comme les membres du comité le savent peut-être déjà, les tribunaux examinent présentement la validité de l'article 32 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, en réponse à une série d'allégations (dont certaines ont été soulevées par des membres de l'Alliance appuyés financièrement par leur syndicat) selon lesquelles cet article porte atteinte aux articles de la Charte canadienne des droits et libertés mentionnés ci-dessus. La Cour fédérale entendra cette cause le 7 juin 1988.

12) Jusqu'à présent, les tribunaux ont jugé que les restrictions énumérées à l'article 32 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique ne portent pas atteinte aux trois parties de la Charte déjà mentionnées. Cependant, les tribunaux ont décidé qu'un travailleur ou une travailleuse du secteur public fédéral bénéficie de plus de droits politiques que ceux reconnus par la Commission de la Fonction publique.

LES CATÉGORIES D'EMPLOYÉS PRÉVUES AU PROJET DE LOI C-273

13) Comme le savent déjà des membres du comité, le projet de loi intègre les trois catégories de travailleurs et de travailleuses du secteur public recommandées par le Comité spécial sur la gestion du personnel et le principe du mérite (Rapport D'Avignon, 30 septembre 1979), soit:

- «employé de la catégorie A». Un employé d'un des groupes suivants: Haute direction (EX) ou Cadres supérieurs (SM);
- «employé de la catégorie B». Un employé d'un des groupes suivants: Commerce (CO), Administration des programmes (PM), Achat et approvisionnement (PG), Droit (LA), Économique, sociologie et statistique (ES), Services d'information (IS) et Gestion du personnel (PE);
- «employé de la catégorie C». Un employé autre qu'un employé de la catégorie A ou B.

14) D'après l'article 2 du projet de loi C-273, tous les employés et les employées des catégories A, B et C pourront jouir des droits politiques fondamentaux comme le droit de voter, d'adhérer à un parti politique, d'être membre d'un parti politique, de contribuer financièrement à un parti politique et d'exprimer leur opinion sur des sujets d'intérêt général.

15) Les employés et employées de la catégorie C jouiront des droits additionnels suivants: travailler pour ou contre un candidat ou une candidate, se présenter comme candidat ou candidate, et occuper un poste au sein d'un parti politique.

16) L'Alliance appuie sans réserve l'élargissement des droits politiques des employées et employés de la catégorie C.

17) Cependant, nous sommes convaincus que la pratique d'établir les droits politiques en fonction de la classification du travailleur ou de la travailleuse comporte une erreur fondamentale. Nous pouvons citer exemple par-dessus exemple de personnes du groupe CR (catégorie C) et du groupe PM (catégorie B) qui accomplissent des tâches semblables et qui ont des responsabilités équivalentes au sein de l'administration fédérale.

18) Toutefois, nous rejetons la proposition mise de l'avant par des experts en théorie et selon laquelle les catégories d'employés devraient être examinées une à la fois.

19) Nous proposons plutôt que le projet de loi C-273 soit modifié de manière à prévoir deux catégories d'employées et d'employés, soit:

- «employé de la catégorie A». Un employé exclu des syndicats, selon les dispositions de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique; et,
- «employé de la catégorie B». Un employé qui est membre d'un syndicat ou qui peut adhérer à un syndicat, selon les dispositions de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique.

20) Selon la modification que nous proposons, les employées et les employés de la catégorie A jouiraient des droits politiques restreints énumérés à l'article 2 du projet de loi C-273 ou, avec l'approbation du comité, ceux précisés dans la modification présentée au paragraphe 25 du présent texte. Les fonctionnaires de notre catégorie B proposée jouiraient des droits politiques énumérés à l'article 3 du projet de loi.

21) Les membres du comité ne devraient pas écarter notre proposition de modification uniquement parce qu'elle est trop simple. Nous leur demandons de tenir compte des faits suivants.

22) Selon les dispositions actuelles de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, sept catégories distinctes, des avocats jusqu'aux commis qui s'occupent des griefs, sont frappés d'une interdiction d'adhérer à un syndicat. Par le passé, l'Alliance a soutenu que la liste d'exclusions est inutilement longue, et nous ne pouvons trouver aucune raison de refuser les droits politiques intégraux à des milliers de travailleurs et de travailleuses qui ont le droit d'adhérer à un syndicat.

23) Selon l'Alliance, les dispositions proposées sont plus équitables à l'égard des travailleurs et des travailleuses du secteur public que celles du projet de loi C-273, mais nous reconnaissons que notre proposition partage à un degré moindre une lacune du projet de loi original, soit son caractère arbitraire. C'est pourquoi nous proposons que l'article 10 du projet de loi soit remplacé par un procédé d'appel accessible à tous les fonctionnaires dans la catégorie A que nous avons proposée, à l'exception de ceux des groupes EX et SM. L'article 10 pourrait être remanié en ces termes:

EMPLOYÉS DE LA CATÉGORIE A

10(1) Tous les employés de la catégorie A, à l'exception des employés relevant des groupes professionnels Haute direction (EX) et Cadres supérieurs (SM), ont le droit d'en appeler de leur statut d'employé de la catégorie A devant la Commission des relations de travail dans la Fonction publique.

(2) Lorsqu'elle est saisie d'un appel d'un employé de la catégorie A, la Commission des relations de travail dans la Fonction publique fait généralement droit à l'appel lorsque l'interdiction d'adhérer à un syndicat applicable à l'employé est motivée par le fait que ce dernier a des responsabilités en matière de relations de travail.

LE PROJET DE LOI C-273 - DROITS POLITIQUES - ARTICLE 2

24) En raison d'une erreur qui ne peut être autre qu'insigne, le texte actuel du projet de loi C-273 interdit à tout employé de la catégorie A et, peut-être même à ceux de la catégorie B, de se présenter comme candidat à une

élection fédérale, provinciale ou territoriale. Cette disposition est plus restrictive que la disposition correspondante de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique selon laquelle:

«Nonobstant toute autre loi, sur demande que lui a présentée un employé, la Commission peut, si elle est d'avis que, par rapport à la Fonction publique, l'efficacité de l'employé, dans le poste qu'il occupe alors, n'aura pas à souffrir du fait qu'il aura été candidat à une élection mentionnée à l'alinéa (1)a), accorder à l'employé un congé sans traitement pour lui permettre de demander à se faire présenter comme candidat et d'être candidat à cette élection, pour une période se terminant le jour où les résultats de l'élection sont officiellement déclarés ou à la date antérieure comme peut le demander l'employé s'il a cessé d'être un candidat.»

25) L'Alliance recommande donc au comité de modifier l'article 2 du projet de loi C-273, en y ajoutant l'alinéa suivant:

f) de se porter candidat à une élection fédérale, provinciale ou territoriale.

Il faudrait alors modifier en ces termes le paragraphe 7(1) du projet de loi:

7(1) Un employé qui a l'intention de devenir candidat à une élection fédérale, provinciale ou territoriale doit en aviser par écrit son employeur avant de se déclarer candidat.

Nous recommandons que ces modifications soient apportées au projet de loi.

EMPLOYÉS DE LA CATÉGORIE B

26) Advenant que le comité rejette notre recommandation prévoyant deux catégories de fonctionnaires, nous croyons qu'il devra alors modifier le procédé mis en place pour établir les droits politiques des employées et des employés de la catégorie B.

27) D'après le libellé actuel, le projet de loi C-273 attribue à la Commission de la Fonction publique le mandat de tenir une audience publique «afin de déterminer si les articles 3, 7, 8 et 9 s'appliqueront à chacun des groupes professionnels d'employés de la catégorie B.»

28) Comme les membres du comité le savent sans doute déjà, la Commission de la Fonction publique s'est traditionnellement opposée à l'extension des droits politiques des travailleurs et des travailleuses du secteur public fédéral. De l'avis de l'Alliance, le parti-pris de la Commission va au-delà de son mandat stipulé à l'article 32 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique et, selon bon nombre de nos membres, il s'apparente à de l'intimidation.

29) Ainsi, la Chambre des communes insulte nos membres lorsqu'elle attribue la responsabilité de «déterminer si les articles 3, 7, 8 et 9 s'appliquent à chacun des groupes professionnels d'employés de la catégorie B» à la Commission de la Fonction publique, un organisme traditionnellement et fondamentalement opposé à l'extension des droits politiques.

30) Nous comprenons que certains ont recommandé au comité de modifier le paragraphe 10(1) du projet de loi C-273 de manière à ce qu'un comité de la Chambre des communes soit chargé d'examiner la décision d'appliquer ou non les articles 3, 7, 8 et 9 du projet de loi aux fonctionnaires de la catégorie B. Sauf le respect que nous portons à tous les députés de la Chambre, l'Alliance est d'avis que cette modification n'est pas dans l'intérêt des employées et des employés de la catégorie B, ou des députés fédéraux.

31) Pour être plus précis, nous croyons que, compte tenu de la lourde charge de travail de la Chambre des communes et de tous les députés, il serait mal à propos qu'un comité des Communes ait à entreprendre les audiences approfondies qui devront être organisées, afin de permettre aux employées et aux employés de la catégorie B de présenter les éléments de preuve à l'appui de leur revendication de droits politiques élargis.

32) Par conséquent, nous recommandons fortement que les articles 10 et 11 du projet de loi C-273 soient modifiés en rayant le nom de la Commission de la

Fonction publique pour y substituer celui de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique. À notre avis, grâce à ces modifications les employées et les employés de la catégorie B auront de bien meilleures chances de pouvoir présenter tous leurs arguments. De plus, la Commission des relations de travail dans la Fonction publique a les compétences nécessaires pour peser le droit individuel d'exprimer des idées politiques contre la nécessité de garantir l'efficacité de la fonction publique.

33) Sans vouloir s'étendre trop longtemps sur la question, nous croyons qu'il faut absolument soumettre les droits des fonctionnaires de la catégorie B à l'examen de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique, afin que les travailleuses et les travailleurs du secteur public fédéral acceptent le projet de loi C-273 comme texte de loi équitable. Nous ne saurions trop insister sur le fait que la majorité de nos membres sont d'avis que la Commission est étroitement liée à ce problème et n'a donc pas sa place comme élément de la solution.

LE PROJET DE LOI C-273 - LIBERTÉ D'EXPRESSION

34) D'après l'article 2 du projet de loi C-273, tout employé ou employée de la catégorie A, B et C bénéficie du droit «d'exprimer son opinion sur des sujets d'intérêt public.» Nous sommes bien prêts à appuyer cette disposition, mais nous croyons que l'interdiction précisée à l'article 4 est trop générale.

35) L'Alliance est disposée à accepter que tout texte de loi qui accorde des droits politiques aux fonctionnaires doit établir une distinction entre les déclarations sur les activités particulières du ministère auquel est affecté le travailleur ou la travailleuse du secteur public et les déclarations sur des sujets d'intérêt public.

36) Pour être plus précis, nous pensons qu'un fonctionnaire du ministère des Finances serait bien idiot de dénoncer le budget du ministre des Finances. Toutefois, il ne faudrait pas interdire à cet employé de participer au débat (au moyen d'une lettre à la rédaction, par exemple), en autant que ce dernier limite ses commentaires à des questions budgétaires qui ont une incidence positive ou négative sur sa famille. Dans le même ordre d'idées, l'employée ou l'employé

dont les finances personnelles ou le style de vie sont directement touchés par une mesure administrative (une expropriation ou une indemnisation insuffisante, par exemple) devrait pouvoir contester publiquement la mesure gouvernementale.

37) De même, tous les travailleurs et les travailleuses du secteur public devraient pouvoir participer aux débats publics sur les politiques qui ne sont pas directement liées aux responsabilités du ministère qui les emploie. Et, l'assouplissement des restrictions doit être poussé encore plus loin. Lorsque, pour des raisons morales, religieuses, ou de conscience, le fonctionnaire adopte une position contraire à celle du gouvernement de l'heure, l'employé ou l'employée devrait pouvoir exprimer sa position comme tout autre citoyen. À notre avis, des sujets comme l'avortement, la menace nucléaire, et la peine capitale sortent de l'ordinaire. Par conséquent, les employées et les employés du secteur public devraient pouvoir faire connaître leur opinion et participer au débat.

38) Nous ne pouvons voir comment un gouvernement de la taille du gouvernement du Canada, avec toutes les ressources financières et politiques dont il dispose, pourrait être menacé ou corrompu par l'opinion de quelques fonctionnaires.

39) De fait, nous croyons que le fait de limiter le droit des travailleurs et des travailleuses du secteur public de s'exprimer librement pourrait éventuellement renverser la démocratie et corrompre l'autorité de la loi. Advenant qu'un ministre de la Couronne se serve du silence imposé à ses agents gouvernementaux pour s'adonner à des activités illicites ou pour les cacher, ce qui n'est pas impossible, la société en souffrirait; un tel scénario aurait des répercussions bien plus graves que d'occasionnelles déclarations excessives de quelque fonctionnaire mécontent.

40) Par conséquent, nous recommandons que l'article 4 du projet de loi C-273 soit remanié en ces termes:

«Un employé de la catégorie A, B ou C ne peut faire de déclaration publique qui entre directement en conflit avec les fonctions qu'il occupe, sauf qu'il peut:

- a) commenter sur tout texte de loi, question, politique, directive ou déclaration qui le touche directement de manière positive ou négative; et,
- b) commenter sur tout texte de loi, question, politique, directive ou déclaration qui peut généralement être considéré comme ayant trait à une question morale, religieuse ou de conscience.

PROJET DE LOI C-273 - SANCTIONS

41) Les articles 4 à 7 du projet de loi C-273 stipulent toute une série d'interdictions et d'obligations imposées aux travailleurs et travailleuses du secteur public fédéral qui choisissent d'exercer les droits politiques énumérés dans le projet de loi. Cependant, le texte ne prévoit aucune sanction à imposer advenant la violation de la loi.

42) À cause de cet oubli, tout employé ou employée qui viole un article du projet de loi C-273 est assujetti à l'article 115 du Code criminel qui stipule:

«115 (1) À moins qu'une peine ou un châtiment ne soit expressément prévu par la loi, quiconque, sans excuse légitime, contrevient à une loi du Parlement du Canada en accomplissant volontairement une chose qu'elle défend ou en omettant volontairement de faire une chose qu'elle prescrit, est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement de deux ans.

(2) Le gouvernement du Canada peut instituer des procédures, qu'il dirige ou confie à son représentant, pour désobéissance ou tentative de désobéissance à l'une des lois mentionnées au paragraphe (1), à l'exclusion de la présente. 1974-1975-1976 C.93, art.4.»

43) L'Alliance est d'avis que les dispositions du Code criminel applicables aux cas de violation du projet de loi C-273 sont bien trop sévères.

44) Présentement, un employé ou une employée qui fait une déclaration publique contre son employeur peut faire l'objet d'une sanction disciplinaire, comme une réprimande, une suspension ou même le congédiement.

45) Dans le même ordre d'idées, tout fonctionnaire qui va à l'encontre de l'article 32 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique peut être congédié.

46) Bien que ces dispositions ne plaisent guère à l'Alliance, nous les trouvons bien moins répugnantes que les sanctions du Code criminel envisagées dans le projet de loi C-273.

47) Nous proposons donc de modifier le projet de loi C-273 en y ajoutant un article 8 libellé en ces termes:

«8) Lorsque l'employeur présente à la Commission des relations de travail dans la Fonction publique une allégation selon laquelle un employé a violé les articles 4 à 7, ladite Commission peut mener une enquête pendant laquelle la personne qui a présenté l'allégation et l'employé en cause, ou leurs représentants respectifs, peuvent être entendus. Après avoir été informée de la décision prise à la conclusion de l'enquête, la Commission peut imposer à l'employé une sanction allant d'une réprimande jusqu'à une suspension d'au plus trois mois, dans le cas d'une première infraction, et d'au plus six mois dans le cas de toute infraction subséquente.»

LE PROJET DE LOI C-273 ET LE DROIT DE L'EMPLOYÉ DE NE PAS PARTICIPER AUX ACTIVITÉS POLITIQUES

48) Dans sa forme actuelle, le projet de loi C-273 ne renferme aucune disposition permettant explicitement à un employé ou à une employée d'abandonner ses droits politiques. Nous avons appris que certains ont déjà proposé aux membres du comité de modifier le texte de loi en y incluant une disposition selon laquelle les employés et employées pourraient signer une déclaration, renonçant ainsi à leur droit de participer aux activités politiques.

49) Selon nous, ce genre de modification créerait un précédent dangereux qui pourrait bien mener à l'élimination des droits politiques des employées et employés du gouvernement fédéral. Cette disposition pourrait bien entraîner l'intimidation des fonctionnaires actuels et éventuels, pour qu'ils renoncent à leurs droits afin d'avoir accès à un emploi, une promotion ou d'autres formes d'avancement. C'est pourquoi nous conseillons vivement aux membres du comité de rejeter cette proposition.

CONCLUSION

50) Le dilemme des droits politiques ou de l'impartialité a été très bien résumé dans le «Rapport du comité sur les activités politiques des fonctionnaires» publié en Grande-Bretagne:

«Dans une société démocratique, il est à souhaiter que tous les citoyens et citoyennes puissent faire connaître leur opinion sur les affaires de l'État, et que le plus grand nombre d'entre eux puissent participer activement à la vie publique.

«Il en va de l'intérêt public de maintenir l'impartialité politique à la fonction publique et de veiller à ce que la confiance en l'impartialité demeure une composante essentielle de l'administration du gouvernement dans notre pays.»

51) Le premier principe est de toute évidence un des fondements de toute société démocratique. Lorsque son application est restreinte, les travailleurs et travailleuses du secteur public perdent certains des droits intégraux reconnus à tout autre citoyen ou citoyenne. À notre avis, rien ne peut justifier l'imposition de ce genre de restrictions.

52) Cela ne signifie pas que le deuxième principe est sans valeur. De fait, l'Alliance est en accord avec l'opinion selon laquelle les sous-ministres et les conseillers politiques principaux qui s'adonnent à des activités politiques partisans peuvent mettre en doute l'impartialité de la fonction publique. Ajoutons cependant que des activités autres que l'activité politique partisane peuvent également avoir un effet indésirable. Selon nous, un ministre

ou un sous-ministre, et particulièrement celui responsable de la santé, qui obtient des soins de santé d'un médecin à l'écart du régime universel d'assurance-santé pose un problème bien plus important et d'une plus grande portée en matière d'intégrité et d'impartialité de la fonction publique que 5 000 fonctionnaires travaillant pour ou contre un candidat ou un parti pendant une campagne électorale.

53) De plus, nous tenons à souligner que les employés et employées du secteur public doivent prononcer le serment ou l'affirmation d'office et de discrétion suivant:

«Je, A.B., jure (ou affirme) solennellement et sincèrement que je remplirai avec fidélité et honnêteté les fonctions qui m'incombent en raison de mon emploi dans la Fonction publique et que, sans y être dûment autorisé, je ne révélerai ou ne ferai connaître rien de ce qui viendra à ma connaissance par suite de cet emploi.»

54) L'Alliance estime que le serment suffit à garantir que tous les fonctionnaires se comporteront correctement. Ainsi, en principe, nous croyons qu'un texte de loi précisant les droits politiques et les responsabilités de ces travailleuses et travailleurs n'est ni nécessaire, ni même souhaitable.

55) Cela dit, tout texte de loi visant à améliorer les droits politiques des employées et employés du secteur public doit viser à imposer le moins de restrictions possibles sur l'activité politique.

56) À cet égard, l'Alliance est de l'opinion que les modifications qu'elle a proposé d'apporter au projet de loi C-273 et, plus particulièrement, celles visant les articles 1, 2 et 3, constituent un compromis raisonnable.



*If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESSES

From the Public Service Alliance of Canada:

Daryl Bean, National President;

Albert Burke, First Executive Vice-President;

Steve Jelly, Assistant to the Alliance Executive Committee.

TÉMOINS

De l'Alliance de la fonction publique du Canada:

Daryl Bean, président national;

Albert Burke, premier vice-président exécutif;

Steve Jelly, adjoint du Comité exécutif de l'Alliance.

88

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 5

Thursday, May 5, 1988

Chairman: Howard Crosby

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 5

Le jeudi 5 mai 1988

Président: Howard Crosby

*Minutes of Proceedings and Evidence of the
Legislative Committee on*

BILL C-273

**An Act respecting political
rights of public employees**

*Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif
sur le*

PROJET DE LOI C-273

**Loi sur les droits politiques
des fonctionnaires**

RESPECTING:

Order of Reference

CONCERNANT:

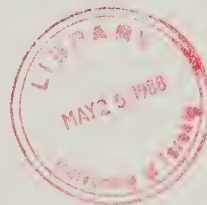
Ordre de renvoi

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Second Session of the Thirty-third Parliament,
1986-87-88

Deuxième session de la trente-troisième législature,
1986-1987-1988

LEGISLATIVE COMMITTEE ON BILL C-273

Chairman: Howard Crosby

Members

Michael Cassidy
David Daubney
Jean-Robert Gauthier
Jim Hawkes
Claudy Mailly
Bill Tupper
Barry Turner

(Quorum 4)

Elizabeth B. Kingston

Clerk of the Committee

Pursuant to Standing Order 94(4)

On Friday, April 22, 1988:

David Daubney replaced Claudy Mailly.

On Thursday, May 5, 1988:

Claudy Mailly replaced Barry Moore.

COMITÉ LÉGISLATIF SUR LE PROJET DE LOI C-273

Président: Howard Crosby

Membres

Michael Cassidy
David Daubney
Jean-Robert Gauthier
Jim Hawkes
Claudy Mailly
Bill Tupper
Barry Turner

(Quorum 4)

Le greffier du Comité

Elizabeth B. Kingston

Conformément au paragraphe 94(4) du Règlement

Le vendredi 22 avril 1988:

David Daubney remplace Claudy Mailly.

Le jeudi 5 mai 1988:

Claudy Mailly remplace Barry Moore.

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MAY 5, 1988

(6)

{Text}

The Legislative Committee on Bill C-273, An Act respecting political rights of public employees, met at 11:06 o'clock a.m. this day in Room 307 of the West Block.

Members of the Committee present: Michael Cassidy, David Daubney, Jean-Robert Gauthier, Claudy Mailly, Bill Tupper and Barry Turner.

In attendance: From the Library of Parliament, Research Branch: William Bartlett and Gerry Schmitz, Research Officers.

Witnesses: From the Professional Institute of the Public Service of Canada: Iris Craig, President; Pierre Gauvin, Member of the Board of Directors and Francophone spokesperson. *From the Economists, Sociologists' and Statisticians Association:* Jack MacKinnon, President; Alexander Cullen, Vice-President; Marvin Gandall, Executive Secretary; Don Whiteside, President of ESSA Local, National Health and Welfare.

Pursuant to Standing Order 93(4), Bill Tupper was designated Chairman of the Committee for this day's sitting due to the unavoidable absence of Howard Crosby.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Tuesday, February 9, 1988, concerning Bill C-273, An Act respecting political rights of public employees. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, March 1, 1988, Issue No. 1*).

Iris Craig made an opening statement and with the other witness, answered questions.

Jack MacKinnon made an opening statement and with the other witnesses, answered questions.

At 12:32 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Elizabeth B. Kingston
Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 5 MAI 1988

(6)

{Traduction}

Le Comité législatif sur le projet de loi C-273, Loi sur les droits politiques des fonctionnaires, se réunit aujourd'hui à 11 h 06, dans la pièce 307 de l'Édifice de l'ouest.

Membres du Comité présents: Michael Cassidy, David Daubney, Jean-Robert Gauthier, Claudy Mailly, Bill Tupper et Barry Turner.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: William Bartlett et Gerry Schmitz, attachés de recherche.

Témoins: De l'Institut professionnel de la Fonction publique du Canada: Iris Craig, présidente; Pierre Gauvin, membre du conseil d'administration et porte-parole français. *De l'Association des économistes, sociologues et statisticien(nes):* Jack MacKinnon, président; Alexander Cullen, vice-président; Marvin Gandall, secrétaire exécutif; Don Whiteside, président du local de l'AESS, Santé et Bien-être national.

Conformément aux dispositions du paragraphe 93(4) du Règlement, Bill Tupper est nommé président du Comité pour la réunion d'aujourd'hui, en raison de l'absence inévitable de Howard Crosby.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du mardi 9 février 1988 relatif au projet de loi C-273, Loi sur les droits politiques des fonctionnaires. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du jeudi 1^{er} mars 1988, fascicule n° 1*).

Iris Craig fait une déclaration préliminaire, puis elle-même et l'autre témoin répondent aux questions.

Jack MacKinnon fait une déclaration préliminaire, puis lui-même et les autres témoins répondent aux questions.

À 12 h 32, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité
Elizabeth B. Kingston

EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

[Texte]

Thursday, May 5, 1988

• 1107

The Chairman: Good morning. The acting Chair would like to bring the meeting to order. We are here this morning resuming our consideration of order of reference dated March 7, 1988, on Bill C-273, An Act respecting political rights of public servants.

For the record, I have been appointed acting chairman of this committee for today in the absence of Howard Crosby who is out of the nation's capital on other parliamentary business.

I want to welcome our witnesses today. We have two groups who are going to be providing the committee with advice. First, from the Professional Institute of the Public Service of Canada is Iris Craig, President, and with her this morning is Pierre Gauvin.

We have another presentation later in this meeting from the Economists', Sociologists' and Statisticians' Association.

It would be the will of the Chair that this meeting adjourn at approximately 12.30 p.m. We have an hour and a half for these two groups of witnesses and I think it would be the Chair's will to divide the time about equally. In other words, at approximately 11.50 a.m. or so, we will attempt to adjourn this section and then move on.

Miss Craig, I very much want to welcome you here. We are looking forward to your presentation because this is an area that is very, very important to you and your membership.

Mrs. Mailly: Mr. Chairman, I have here issue no. 3 of the *Minutes of Proceedings and Evidence* of this particular bill. I had chaired the session on April 21 and I would just like to have a clarification. When I look at the minutes, it does not mention that. It just says that I replaced David Daubney. Actually, I was doing what you are doing today, replacing the chairman. I wondered if this is an error or whether this is the way we are to proceed? I would just like to bring it up so that if it is an error, it will not be repeated in your case.

The Chairman: The clerk advises me that it was an error.

Mrs. Mailly: I have saved you from a similar fate.

The Chairman: Thank you. I would repeat again that we are looking forward to your presence this morning, Miss Craig, because of the importance of this bill to your own organization and your membership, and I think we start this dialogue with all-party agreement about the bill in principle.

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

[Traduction]

Le jeudi 5 mai 1988

Le président: Bonjour. Le président suppléant aimerait ouvrir la séance. Nous sommes ici ce matin pour reprendre les travaux prévus à l'ordre de renvoi du Comité du 7 mars 1988, le projet de loi C-273, Loi sur les droits politiques des fonctionnaires.

Aux fins du compte rendu, j'ai été nommé président suppléant du Comité pour la journée en l'absence de Howard Crosby qui est à l'extérieur de la Capitale nationale pour affaires parlementaires.

J'aimerais d'abord souhaiter la bienvenue à nos témoins. Deux groupes viendront aujourd'hui donner leurs points de vue au comité. Notre premier témoin est Iris Craig, présidente de l'Institut professionnel de la Fonction publique du Canada. Pierre Gauvin l'accompagne.

Nous entendrons ensuite l'Association des économistes, sociologues et statisticien(ne)s.

J'aimerais que nous levions la séance vers 12h30. Nous avons donc une heure et demie à consacrer à ces deux groupes de témoins. Afin que le temps soit partagé de façon équitable, le premier groupe cédera la place au deuxième vers 11h50.

Madame Craig, je vous souhaite la bienvenue. Nous attendons avec impatience que vous nous fassiez votre exposé parce qu'il s'agit d'un domaine qui est extrêmement important pour vous et vos membres.

Mme Mailly: Monsieur le président, j'ai ici le fascicule n° 3 des *Procès-verbaux et témoignages* de notre comité. J'ai présidé la séance du 21 avril, ce qui n'est pas mentionné dans le procès-verbal. On dit tout simplement que je remplaçais David Daubney. En réalité, je faisais ce que vous faites aujourd'hui, c'est-à-dire que je remplaçais le président. Je me demande s'il s'agit d'une erreur ou si c'est la façon dont nous devons procéder. Je voulais tout simplement porter cette question à l'attention du Comité de sorte que s'il s'agit d'une erreur, on ne la répètera pas dans votre cas.

Le président: La greffière me dit qu'il s'agit d'une erreur.

Mme Mailly: Je vous ai donc épargné le même sort.

Le président: Merci. Permettez-moi de vous dire encore une fois que nous sommes heureux de vous recevoir ici ce matin, madame Craig, étant donné l'importance du présent projet de loi pour votre organisme et vos membres, et je pense que tous les partis sont d'accord avec le projet de loi en principe, de sorte que c'est dans cet esprit que nous entamons le dialogue.

[Texte]

Mr. Daubney, who has been its sponsor, has acknowledged that there are some things he would like to amend in the bill, so we are here with that agenda. Miss Craig, please proceed.

[Traduction]

M. Daubney, qui a présenté le projet de loi, a admis qu'il aimerait amender certains éléments du projet de loi, et c'est pour cette raison que nous sommes ici. Vous avez donc la parole, madame Craig.

• 1110

Ms Iris Craig (President, Professional Institute of the Public Service of Canada): Thank you very much, Mr. Chairman. Good morning, ladies and gentlemen. On behalf of the Professional Institute of the Public Service of Canada I am pleased to appear before this committee on Bill C-273. We are pleased the proposed legislation reflects recommendations made by the institute in its 1984 brief to Parliament and in our lobbying efforts prior to the 1984 federal election.

The institute champions increased political freedoms for public servants. We have appealed the August 1986 judgment of the Federal Court, which upheld most restrictions on political freedoms. Our case will be heard next month. Our position is that federal employees who play no direct role in formulating government policy should be exempt from political restrictions.

That this private member's bill has proceeded this far indicates all three parties recognize the urgent need to revamp legislation governing political rights and freedoms for public employees. In introducing Bill C-273, all parties acknowledge section 32 of the Public Service Staff Relations Act places unnecessary restrictions on political activities by public employees. They also recognize the need to revise current legislation to bring it in line with the the Canadian Charter of Rights and Freedoms. The institute is pleased action is finally being taken to address this issue.

The D'Avignon committee report states that citizens of a democracy have the right to take an active part in the political process. By their actions they assure a healthy, responsive system of government. The Professional Institute of the Public Service of Canada has for years fought to achieve for public servants the right to participate in a political process as actively as any other citizen.

As a representative of 20,000 scientific and professional employees in the federal Public Service and jurisdictions in the provinces of Manitoba and New Brunswick, the institute has submitted briefs and persistently lobbied Members of Parliament on the subject.

The great majority of public employees play no role in policy formation. The institute believes it is not necessary to restrict their rights to ensure non-partisan delivery of

Mme Iris Craig (présidente, Institut professionnel de la Fonction publique du Canada): Merci beaucoup, monsieur le président. Mesdames et messieurs, bonjour. Au nom de l'Institut professionnel de la Fonction publique du Canada je suis heureuse de comparaître devant le comité qui étudie le projet de loi C-273. Nous sommes heureux que la législation proposée reflète les recommandations faites par l'Institut dans le mémoire qu'il a présenté au Parlement en 1984 et dans les pressions que nous avons exercées avant l'élection de 1984.

L'Institut se fait le défenseur d'une plus grande liberté politique pour les fonctionnaires. En août 1986, nous avons porté en appel le jugement de la Cour fédérale qui maintenait la plupart des restrictions sur les libertés politiques. Notre cause sera entendue le mois prochain. Notre position est que les employés fédéraux qui ne jouent pas de rôle direct dans la formulation de la politique gouvernementale devrait être exempts de restrictions politiques.

Le fait que le présent projet de loi d'initiative parlementaire en soit arrivé à cette étape indique que les trois partis reconnaissent le besoin urgent d'améliorer la législation régissant les droits et libertés politiques des fonctionnaires. En présentant le projet de loi C-273, tous les partis reconnaissent que l'article 32 de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique impose des restrictions excessives aux activités politiques des fonctionnaires. Ils reconnaissent également le besoin de revoir la législation actuelle afin qu'elle corresponde à la Charte canadienne des droits et libertés. L'Institut est heureux que des mesures soient enfin prises pour corriger la situation.

Le rapport D'Avignon faisait remarquer que les citoyens d'une démocratie avait le droit de prendre une part active au processus politique car ils aidaient ainsi à garantir un système de gouvernement sain et à l'écoute. L'Institut professionnel de la Fonction publique du Canada se bat, depuis nombre d'années, pour que les fonctionnaires aient le droit de prendre part au processus politique, de la même manière que tout citoyen libre au pays.

À titre de représentant de 20,000 scientifiques et professionnels de la Fonction publique fédérale et de certaines instances du Manitoba et du Nouveau-Brunswick, l'Institut a remis au Parlement des mémoires à ce sujet et ne cesse d'exercer des pressions auprès des membres des trois principaux partis politiques.

La majorité des fonctionnaires ne s'occupent nullement de l'élaboration des politiques. La plupart d'entre eux remplissent des fonctions semblables à celles

[Text]

public services. Greater political freedom does not prevent public employees from carrying out their jobs in a neutral manner.

Provincial public servants in British Columbia, Alberta, Saskatchewan, Manitoba and Quebec have greater freedom to engage in political activities than federal employees. There is no evidence the neutrality of the Public Service in any of these provinces has been impaired or is in jeopardy.

Efforts to redress the unjust and hypocritical attitude toward participation by public servants in the political process are long overdue. The institute is pleased, therefore, to endorse in principle the draft legislation proposed in Bill C-273.

The regulations governing political activities of public employees under section 32 are archaic and undemocratic. The interpretation of those regulations by the Public Service Commission and the Public Service Staff Relations Board have only served to make repressive controls even more restrictive.

In 1984 the Public Service Commission published a set of guidelines interpreting the section of the Public Service Employment Act dealing with political activity, which drew into question certain activities by public servants in the period leading up to the general election held later that year. This gave rise to litigation initiated by the institute on behalf of two of its members, Bryan Osborne and William Millar.

• 1115

The institute has appealed the judgment of the Federal Court, trial division, and our case will be heard before the Federal Court of Appeal on June 7, 1988. The institute supports section 2 of Bill C-273, under which all category A, B, and C employees will have the right to vote, to make financial contributions to a political party, to become a member of a political party, to attend any political meeting, and to express an opinion on matters of public interest.

We also support without reservation the expansion of political rights for category C employees, who will have the added rights to work for or against a candidate, to be a candidate, to solicit funds for a candidate or a party, and to hold office in a political party.

However, the institute has reservations about the classification of public servants into three categories based on occupational groups. A closer examination of the proposed three-tier systems gives rise to concerns with respect to category B employees under sections 10 and 11. Institute members in the commerce and law groups fall

[Translation]

des travailleurs du secteur privé. L'Institut croit qu'il n'est pas nécessaire de restreindre leurs droits pour assurer une prestation non partisane des services publics. En d'autres mots, une plus grande liberté politique n'empêche pas les fonctionnaires de s'acquitter de leurs fonctions d'une manière neutre.

Les fonctionnaires provinciaux de Colombie-Britannique, de l'Alberta, de Saskatchewan, du Manitoba et du Québec, jouissent d'une plus grande liberté de participation aux activités politiques que les fonctionnaires fédéraux. Il n'existe aucune preuve que la neutralité de la Fonction publique dans ces provinces en a souffert ou est menacée.

Les efforts visant à corriger l'attitude injuste et hypocrite envers la participation des fonctionnaires au processus politique sont attendus depuis longtemps. L'Institut professionnel est donc heureux d'appuyer en principe le projet de loi C-273.

Les règlements régissant les activités politiques des fonctionnaires en vertu de l'article 32 sont désuets et antidémocratiques. De plus, l'interprétation de ces règlements par la Commission de la Fonction publique et la Commission des relations de travail dans la Fonction publique n'a fait que rendre plus restrictifs des contrôles répressifs.

En 1984, la publication par la Commission de la Fonction publique d'un ensemble de directives visant l'interprétation de l'article de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique traitant de l'activité politique a attiré l'attention sur certaines des activités des fonctionnaires dans la période préparatoire à l'élection générale plus tard la même année. Cela a donné lieu à une contestation de la part de l'Institut professionnel au nom de deux de ses membres, Bryan Osborne et William Millar.

L'Institut a interjeté appel de cette partie du jugement et la cause sera entendue devant la Cour d'appel fédérale le 7 juin prochain. L'Institut appuie l'article 2 du projet de loi C-273 en vertu duquel tous les employés des catégories A, B, et C auront le droit de voter, de fournir des contributions financières à un parti politique, de devenir membre d'un parti politique, d'assister à une réunion politique et d'exprimer leur opinion sur des sujets d'intérêt public.

De plus, nous appuyons sans réserve les droits politiques supplémentaires qui sont accordés aux employés de la catégorie C, leur permettant de travailler pour ou contre un candidat, d'être candidat, de solliciter des fonds pour un parti politique ou un candidat et d'occuper un poste au sein d'un parti politique.

Toutefois, l'institut émet certaines réserves au sujet de la répartition des fonctionnaires en trois groupes d'après leur classification. Un examen approfondi du système à trois niveaux proposé soulèvent quelques préoccupations au sujet des employés de la catégorie B, en vertu des articles 10 et 11. Les membres de l'institut des groupes

[Texte]

into this category, where an access to full political rights would be subject to request and decision by the Public Service Commission.

Category B employees who are not in politically sensitive positions could still end up with restrictions on political liberties. We believe that restrictions on an employees rights should be based on the nature of the individual's duties rather than simply on appointment to a position or an occupational group in the Public Service.

In clause 10 and 11 of Bill C-273, it is not clear whether the regulations made by the Public Service Commission would apply to all employees in a designated occupational category or to specific individuals within that category, depending on the nature of the duties performed. We believe that blanket restrictions on designated occupational groups defeat the overall purpose of the bill, which is to enhance the political rights and freedoms of federal employees.

Under clause 6 of Bill C-273, category A and possibly category B employees, subject to regulations by the Public Service Commission, could be prevented from being candidates in an election or from holding office in a political party. This prohibition is more restrictive than section 32 of the Public Service Employment Act, which entitles employees to take a leave of absence without pay to seek nomination as a candidate and to be a candidate for election.

The institute recommends that clause 2 of Bill C-273 be amended by adding a new item to the effect that every category A, B, and C employee has a right to be a candidate in a federal, provincial, or territorial election. This would require an associated amendment to clause 71 of the bill, under which the words "a category C employee" would be replaced by the words "an employee".

Clauses 4 to 7 of Bill C-273 outlined a series of prohibitions and obligations governing the exercise of political rights. However, the bill fails to specify any penalty that would be imposed should public servants contravene the law. As a result of this oversight, an employee who violates a clause of Bill C-273 would presumably be subject to section 115 of the Criminal Code, under which that employee could be found guilty of an indictable offence and liable to imprisonment for two years. The institute believes this is an excessively punitive measure.

Currently sanctions imposed upon employees who contravene section 32, or who make a public statement against their employer, range from reprimand and suspension to dismissal. It is our position that this range of sanction should remain in force under new legislation.

[Traduction]

Commerce et Droit font partie de cette catégorie dont l'accès à tous les droits politiques ferait l'objet d'une demande et serait soumis à la décision de la Commission de la fonction publique.

Les employés de la catégorie B qui ne sont pas dans un poste à caractère politique pourraient se voir imposer des restrictions sur le plan des libertés politiques. Nous croyons que les restrictions aux droits politiques d'un employé devraient être basées sur la nature des fonctions de l'employé et non pas tout simplement sur la nomination à un poste ou dans un groupe professionnel de la Fonction publique.

Les articles 10 et 11 du projet de loi C-273 ne précisent pas si le règlement formulé par la Commission de la Fonction publique s'appliquerait à tous les employés d'une catégorie professionnelle en particulier ou à certaines personnes de cette catégorie, selon la nature des fonctions. Nous croyons que les restrictions générales pour les groupes professionnels désignés vont à l'encontre du but général du projet de loi qui est d'accorder plus de droits et libertés politiques aux fonctionnaires fédéraux.

En vertu de l'article 6 du projet de loi C-273, les employés de la catégorie A, et peut-être même ceux de la catégorie B, à la suite d'un règlement de la Commission de la fonction publique, pourraient être empêchés d'être candidat à une élection ou occuper un poste au sein d'un parti politique. Cette interdiction est plus sévère que l'article 32 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, qui permet à un fonctionnaire de prendre un congé sans traitement pour lui permettre de solliciter l'investiture d'un parti et d'être candidat à cette élection.

L'Institut recommande que l'article 2 du projet de loi C-273 soit amendé en ajoutant un nouvel élément qui permette et à chaque employé des catégories A, B et C, d'être candidat à une élection fédérale, provinciale ou territoriale. Il faudrait également apporter un amendement à l'article 71 du projet de loi pour remplacer les mots «un employé de la catégorie C» par les mots «un employé».

Les articles 4 à 7 du projet de loi C-273 présentent une série d'interdictions et d'obligations régissant l'exercice des droits politiques. Toutefois, le projet de loi ne précise aucune sanction qui pourrait être imposée lorsqu'un fonctionnaire enfreint la loi. Suite à cet oubli, un employé qui contrevient à un article du projet de loi C-273 pourrait vraisemblablement être assujéti à l'article 115 du Code criminel en vertu duquel l'employé trouvé coupable d'un acte criminel peut être condamné à un emprisonnement de deux ans. L'Institut croit qu'il s'agit là d'une mesure extrême.

Actuellement, les sanctions prévues pour les employés qui contreviennent à l'article 32 ou qui font une déclaration publique contre leur employeur vont d'une réprimande à une suspension ou un congédiement. Nous croyons que ce genre de sanction devrait demeurer en vigueur dans la nouvelle législation.

[Text]

We therefore recommend that Bill C-273 be amended to include a new clause under which an independent body would conduct inquiries into allegations by the employer that public servants had contravened clause 4 to 7. Depending upon the severity of the alleged infraction, penalties would range from a reprimand for a first offence to a maximum suspension of six months for a subsequent offence. Under extreme cases, the maximum sanction imposed upon an employee should be dismissal, as is the case under section 32 of the Public Service Staff Relations Act.

The institute reaffirms its position that political restrictions should be imposed not on the basis of occupational groups, but rather on the specific responsibility of the applicant and the political sensitivity of those duties. Under clauses 10 and 11, unnecessary restrictions may be imposed upon a number of employees who carry out duties that are divorced from political or discriminatory consideration.

• 1120

Clause 10 of Bill C-273 mandates the Public Service Commission to hold a public hearing to determine whether clauses 3, 7, 8 and 9 shall apply to each occupational group of employees in category B.

As this committee is well aware, the Public Service Commission's historical bias against enhancing political rights for federal employees has extended beyond its legislative mandate pursuant to section 32.

Mr. Daubney pointed out in the House on February 9 that the commission has been notoriously fickle in its interpretation of section 32.

Limitations on freedom of expression and political liberties have been opposed largely through policy or regulation by the commission, the Public Service Staff Relations Board and various departments governed by the act. Bill C-273 seeks to redress this problem by ensuring that regulations made under clause 10 will be submitted to Parliament for final approval.

Nonetheless, the institute believes that the Public Service Commission, with its inherent bias against expanding political freedom, should not be responsible for determining the extent of those freedoms for employees in category B.

We recommend that clauses 10 and 11 of Bill C-273 be amended by deleting "the Public Service Commission". Instead, we recommend that an independent board be appointed to hold a public hearing to determine whether particular sections of the legislation shall apply to category B employees. Such an amendment would, in our view, create among public servants a more favourable perception of the process.

[Translation]

Par conséquent, nous recommandons que le projet de loi C-273 soit amendé pour inclure un nouvel article en vertu duquel un organisme indépendant se chargerait des enquêtes lorsque l'employeur allègue que des fonctionnaires ont agi à l'encontre des articles 4 à 7. Selon la gravité de l'infraction, dans le cas d'une première offense il pourrait y avoir réprimande et, en cas de récidive, suspension pour six mois au maximum. Dans les cas extrêmes, la sanction maximale imposée pour un employé serait le congédiement comme le prévoit actuellement l'article 32 de la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique.

L'Institut demeure convaincu que les restrictions politiques générales ne devraient pas être imposées d'après les groupes professionnels, mais d'après les responsabilités propres à l'intéressé et d'après le caractère politique des fonctions. En vertu des articles 10 et 11, des restrictions inutiles peuvent être imposées à un grand nombre d'employés qui s'acquittent de fonctions n'ayant aucun caractère politique et qui ne les amènent pas à prendre des décisions éventuellement discriminatoires.

L'article 10 du projet de loi C-273 accorde à la Commission de la Fonction publique le mandat de tenir une audience publique afin de déterminer si les articles 3, 7, 8 et 9 s'appliqueront à chacun des groupes professionnels d'employés de la catégorie B.

Comme le Comité le sait, l'existence d'un parti pris à la Commission de la Fonction publique face aux droits politiques aux fonctionnaires fédéraux lui fait dépasser son mandat législatif en vertu de l'article 32.

M. Daubney a même mentionné à la Chambre le 9 février que la Commission avait fait preuve d'inconstance dans son interprétation de l'article 32.

La limite à la liberté d'expression et à la liberté politique provient en grande partie des politiques ou règlements établis par la Commission, la Commission des relations de travail dans la Fonction publique, et divers ministères régis par la loi. Le projet de loi C-273 tente de corriger la situation en veillant à ce que les règlements établis en vertu de l'article 10 soient soumis à l'approbation finale du Parlement.

Quoi qu'il en soit, l'Institut croit que la Commission de la Fonction publique, compte tenu de son parti pris face à l'extension des libertés politiques, ne devrait pas être chargée d'établir la portée de ces libertés pour les groupes professionnels de la catégorie B.

Nous recommandons que les articles 10 et 11 du projet de loi C-273 soient amendés pour supprimer «la Commission de la Fonction publique». Nous recommandons plutôt qu'un organisme indépendant soit nommé pour tenir des audiences publiques afin d'établir si les articles 3, 7, 8 et 9 devraient concerner les groupes professionnels de la catégorie B. Nous croyons qu'un tel amendement procurerait aux employés de la catégorie B une plus grande ouverture d'esprit face au processus.

[Texte]

To conclude, a number of fundamental freedoms, including freedom of conscience, thought, belief, opinion and expression, have been enshrined in the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

The integrity of our democratic system requires that the exercise of these freedoms not only be honoured, but actively promoted and encouraged for all citizens. The time is now long overdue for full political rights, including freedom of expression, to be extended to federal public servants.

The institute submits that the neutrality of the Public Service can be protected by placing political restrictions on only those public servants who occupy senior positions and who are able to directly influence government decision-making.

Restrictions should be based on the nature of an individual's duties rather than simply on appointments to a position in the Public Service.

Bill C-273 must ensure that restrictions imposed on political freedoms are as minimal as possible, while striving to maintain the impartiality of the Public Service.

In this regard, the institute believes its proposed amendments to Bill C-273 offer a reasonable compromise. Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you very much, Miss Craig, for your thoughtful presentation and constructive offer of amendments.

Mr. Daubney: Mr. Chairman, I would like to welcome the Professional Institute to the committee and also thank them for their brief which, as you said, Mr. Chairman, was a very thoughtful and constructive one. I am pleased of course to see your approval in principle of the bill. I would like to get you to perhaps elaborate on some of the particular recommendations that you make.

First of all, in terms of category B, as I said when I introduced the bill, one of my hopes was that this committee would examine carefully the groups included in this category to see whether they were properly included. As you know, they are based essentially wholesale on the recommendations of the D'Avignon committee some years ago.

In trying to get at that issue, I wonder if you would give the committee your advice as to whether there are included in this group any categories that should not be, leaving aside the issue of whether we do it by category or by position, which will be my next question.

Ms Craig: I could not do that because I am so against the fact of putting them into these kind of categories and by their classification. I think it has to be by the duties they actually perform.

I feel so strongly that this is the big weakness in the bill. For our members, this part of the bill would not allow them any more than what they have now. This is sort of paying lip service when this stays. There is no way

[Traduction]

En conclusion, diverses libertés fondamentales, y compris la liberté de conscience et de penser, la liberté de croyance, d'opinion et d'expression, ont été enchâssées dans la Charte canadienne des droits et libertés.

L'intégrité de notre système démocratique sous-entend que l'exercice de ces libertés doit non seulement être respecté mais grandement facilité pour tous les citoyens. Il y a longtemps que les fonctionnaires fédéraux auraient dû jouir de tous les droits politiques, y compris la liberté d'expression.

L'Institut est d'avis que la neutralité de la Fonction publique peut être protégée en imposant des restrictions politiques uniquement aux fonctionnaires qui occupent des postes de niveau supérieur et qui sont en mesure d'influencer directement le processus décisionnel.

Les restrictions devraient se fonder sur la nature des fonctions d'un employé plutôt que sur la nomination à un poste dans la Fonction publique.

Le projet de loi C-273 doit garantir qu'il y a le moins possible de restrictions aux libertés politiques tout en maintenant l'impartialité de la Fonction publique.

À cet égard, l'Institut croit que les amendements qu'il propose au projet de loi C-273 offrent un compromis acceptable. Je vous remercie, monsieur le président.

Le président: Merci beaucoup, madame Craig, de cet excellent exposé et des amendements constructifs que vous proposez.

M. Daubney: Monsieur le président, j'aimerais souhaiter la bienvenue aux gens de l'Institut professionnel et les remercier de leur exposé qui, comme vous l'avez dit, monsieur le président, était excellent et constructif. Je suis évidemment heureux de voir que vous approuvez le projet de loi en principe. J'aimerais que vous nous parliez davantage de certaines recommandations que vous proposez.

D'abord, pour ce qui est de la catégorie B, comme je l'ai dit au moment où j'ai présenté le projet de loi, j'espérais entre autres que le Comité examinerait avec soin les groupes faisant partie de cette catégorie pour voir s'ils devaient effectivement appartenir à cette catégorie. Comme vous le savez, les catégories sont fondées essentiellement sur les recommandations contenues dans le rapport du comité D'Avignon d'il y a quelques années.

Pourriez-vous également dire au Comité si vous croyez qu'il existe dans ce groupe des catégories qui ne devraient pas en faire partie, sans nécessairement parler du fait que l'on doive procéder selon la catégorie ou la nature des fonctions, sujet sur lequel portera ma prochaine question?

Mme Craig: Je ne pourrais faire cela, parce que je m'oppose à ce qu'on les classe dans ce genre de catégorie selon leur classification. Je crois qu'il faut plutôt tenir compte des fonctions que remplit l'employé.

Je suis convaincue que c'est la plus grande faiblesse du projet de loi. D'après nos membres, cette partie du projet de loi ne leur accorderait pas davantage de droits qu'ils en ont actuellement. Le projet de loi semble donner

[Text]

we could support this category B. Somehow you must devise a bill that would designate certain people in sensitive positions so they would not be able to have a political. . .

[Translation]

d'avantage de droits aux fonctionnaires, mais ce ne sera pas le cas si l'on garde cet article. Nous ne pouvons absolument pas appuyer cette catégorie B. D'une façon ou d'une autre, vous devez concevoir un projet de loi qui désignerait certaines personnes qui occupent des postes névralgiques, de sorte que ces personnes ne puissent avoir d'influence politique. . .

• 1125

Mr. Daubney: How would you propose that be done?

Ms Craig: You people are smart enough to do that here. Those of you who sit in the House know where your sensitive employees are. You certainly know the ones who have direct implications on preparing legislation and draft your policies. You have these categories now. You know who they are.

Mr. Daubney: You are still talking about categories. Would you suggest we include a list of the types of public servant activities that would lead them to be excluded or have more freedom in the bill?

Ms Craig: There is no harm in saying that if they have direct influence on legislation, or if they work on policies or the legal aspect of preparing the legislation, they should be excluded. We would have no problem with that. We would feel those are the types of people who certainly should be considered to be excluded.

Mr. Daubney: You say this bill would not give your members more freedom than they have now. I point out to you that at the end of the day the regime contemplated by the bill is that there would essentially be two categories. Most of the category B people hopefully would end up in category C after the hearings by the commissioner or whatever body is going to do that in the regulations that come out of it.

Ms Craig: We have a bit of a problem with the commission. We do not find that independent enough. There is no way we could support the commission by its historical performance.

Mr. Daubney: Would you suggest, as PSAC did, that the Public Service Staff Relations Board perform that function? You talk about an independent board but. . .

Ms Craig: We would certainly consider that a better move than in the commission.

Mr. Daubney: But you were contemplating setting up a board just for the purpose of doing this study rather than an existing board.

Ms Craig: You seem to think you are going to have a long line of people to prosecute. I am telling you the

M. Daubney: De quelle façon proposez-vous qu'on le fasse?

Mme Craig: Vous, parlementaires, êtes suffisamment intelligents pour le faire ici. Vous savez où se trouvent les employés en question. Vous connaissez certainement ceux qui participent directement à la préparation des projets de loi et ceux qui rédigent vos politiques. Vous connaissez ces catégories.

M. Daubney: Vous parlez encore de catégories. Proposez-vous que nous joignons au projet de loi une liste du genre d'activités donnant lieu à l'exclusion d'un fonctionnaire, ou si vous voulez que l'on prévienne dans le projet de loi une plus grande latitude?

Mme Craig: Il n'y aurait pas de mal à dire que les employés qui ont une influence directe sur la législation, ou qui travaillent à l'élaboration de politiques ou à l'aspect juridique de l'élaboration d'un projet de loi devraient être exclus. Cela ne nous poserait pas de problème. Nous estimons que l'on devrait certainement envisager d'exclure ce genre de personnes.

M. Daubney: Vous dites que le présent projet de loi ne donnerait pas à vos membres une plus grande liberté que celle qu'ils ont actuellement. Permettez-moi de vous faire remarquer que l'on envisage en fin de compte dans le projet de loi qu'il y ait essentiellement deux catégories. La plupart des employés de la catégorie B se retrouveraient, nous l'espérons, dans la catégorie C après les audiences du commissaire ou de l'organisme qui sera chargé de tenir des audiences, conformément au règlement.

Mme Craig: La Commission nous pose un petit problème. Nous estimons que cet organisme n'est pas suffisamment indépendant. Il nous est impossible d'appuyer la Commission en raison du parti pris qu'on lui connaît.

M. Daubney: Voulez-vous dire, comme l'Alliance, que la Commission des relations de travail dans la Fonction publique devrait remplir ce rôle? Vous parlez d'un organisme indépendant, mais. . .

Mme Craig: Nous croyons certainement qu'il serait préférable que cette dernière soit chargée des audiences, plutôt que la CFP.

M. Daubney: Mais vous envisagiez la mise sur pied d'un organisme qui serait chargé uniquement d'effectuer cette étude, plutôt que de la confier à une commission existante.

Mme Craig: Vous semblez croire que vous aurez toute une foule de personnes à poursuivre. Permettez-moi de

[Texte]

public servant is a very loyal Canadian citizen and you are not going to have a long line of people.

Mr. Daubney: No, no. Mr. Chairman, in fairness you talked about two boards. We are talking about the independent board that would do the classification and examination in terms of the particular duties of individual employees. Then elsewhere you talk about an "independent body" that would deal with this sanction; that is a separate matter. I am just trying to get it clear in my mind what exactly it is you are proposing.

Ms Craig: I certainly find the Public Service Staff Relations Board more independent than the commission.

Mr. Daubney: That point was raised by the Public Service Alliance, and it is one the committee is going to have to look at carefully.

Ms Craig: I think we would have problems there too. We would like to see whoever it is not politically appointed. When they are politically appointed it makes a problem for us.

Mr. Daubney: I am not sure how you are going to get around that. All Governor in Council appointments have to go through the cabinet.

Ms Craig: There are problems, I recognize that.

Mr. Daubney: But you were contemplating a different body to deal with the sanction issue. You point out that the bill does not deal with penalties. That is an oversight, I admit. Certainly it was not my intention to prosecute these matters under the Criminal Code.

Ms Craig: I am sure.

Mr. Daubney: Clearly, we must address this in committee. But the independent body you refer to on the bottom of page 7 is different from the independent board that will do the classification. Or could it be the same body?

Ms Craig: It could be the same—as long as it is independent. I know that creates a problem, but I think it is a very important point.

[Traduction]

vous dire que tous les fonctionnaires sont des citoyens canadiens très loyaux et que cela ne sera certainement pas le cas.

M. Daubney: Absolument pas. Monsieur le président, le fait est que vous avez parlé de deux commissions. Nous parlons d'un organisme indépendant qui serait chargé de classifier et d'examiner les fonctions particulières de chaque employé. Plus loin, vous parlez d'un organisme indépendant qui se chargerait des enquêtes; c'est une autre question. J'essaie tout simplement de bien comprendre ce que vous proposez exactement.

Mme Craig: J'estime certainement que la Commission des relations de travail dans la Fonction publique serait un organisme plus indépendant que la Commission de la Fonction publique.

M. Daubney: Cette question a été soulevée par l'Alliance de la Fonction publique, et notre comité va l'examiner avec soin.

Mme Craig: Je pense que cela nous poserait également des problèmes. Nous aimerions qu'il s'agisse d'un organisme dont la nomination des membres n'est pas politique, parce que lorsque c'est le cas, ça nous pose un problème.

M. Daubney: Je ne sais pas comment vous allez contourner ce problème. Toutes les nominations faites par le gouverneur en conseil doivent être autorisées par le Cabinet.

Mme Craig: Il y a des problèmes, je le reconnais.

M. Daubney: Mais vous envisagiez un organisme différent qui s'occuperait des sanctions. Vous faites remarquer que le projet de loi ne précise aucune sanction. C'est un oubli, je l'ad mets. Je n'avais certainement pas l'intention que l'on poursuive ces employés en vertu du Code criminel.

Mme Craig: Je n'en doute pas.

M. Daubney: Notre comité doit donc se pencher sur cette question. Mais l'organisme indépendant dont vous parlez au bas de la page 7 est-il différent de la commission indépendante qui s'occupera de la classification, ou pourrait-il s'agir du même organisme?

Mme Craig: Il pourrait être le même—pourvu qu'il s'agisse d'un organisme indépendant. Je sais que cela crée un problème, mais je pense que cette question est extrêmement importante.

• 1130

Mr. Cassidy: Thank you, Ms Craig, for the brief, which I think is helpful and constructive. I am very hopeful that in fact the committee will be able to get the legislation proposed by Mr. Daubney back to the House. I am also hopeful that we can make a number of improvements to the bill along the lines discussed by you in your brief and also by other people making submissions.

M. Cassidy: Merci, madame Craig. Vous nous avez présenté un exposé qui est à mon avis utile et constructif. J'ai bon espoir que le Comité aura le temps de renvoyer le projet de loi proposé par M. Daubney à la Chambre. J'ai également bon espoir que nous réussirons à apporter certaines améliorations au projet de loi, à la lumière des recommandations que vous et d'autres témoins nous avez proposées.

[Text]

Let me begin with one point where I am not totally sure I agree with you, or at least clarify what you are saying. There are the A, B and C categories. The As are the deputy ministers and the very senior executives. You recommend that all of those persons should be able to present as candidates without having to resign their positions in the Public Service. Is that correct?

Ms Craig: Yes.

Mr. Cassidy: If we decided, let us say, to retain in the law something approaching the present situation—which does exclude from candidacy persons who are at very senior levels in the Public Service because if unsuccessful, it is felt they could not have the partisan label and go back to their previous jobs—could PIPs live with something comparable to this?

Ms Craig: We certainly would be prepared to look at it and be prepared to live with something like that. We, of course, feel all Canadians should enter into the political process and have the ability to do so.

Mr. Cassidy: It is just partly because I do not feel this area has created as many problems. Something like 90% of the applications to the Public Service Commission has been okayed despite what you, I think, correctly perceive... its tendency to bias—one might say to foam at the mouth on this particular issue. The judgments appear to have been relatively well-founded. I admit certain people, like my predecessor, John Evans, were knocked out and had to resign their positions. Did you have to resign, David?

Mr. Daubney: No.

Mr. Cassidy: My next question is about discipline. The alliance recommended that in the event of a complaint from outside being lodged it should be adjudicated by the Staff Relations Board. They also recommended a maximum six months' suspension. You recommend an independent body. Have you given some thought to what nature that independent body might have?

Ms Craig: No, you were talking about the Public Service Staff Relations Board, and whether we would look at that as more independent than the Public Service Commission, we agreed we probably would.

We would like to see something even more independent than that, because even the Public Service Staff Relations Board is politically appointed. In other words, we would like to see some area, which is not politically appointed, deal with these problems. Even the Public Service Staff Relations Board's problems would be better than not politically appointed.

[Translation]

Permettez-moi d'abord d'aborder une question sur laquelle je ne suis pas tout à fait d'accord avec vous, ou du moins de préciser ce que vous voulez dire. Il y a les catégories A, B et C. Les employés qui font partie de la catégorie A sont des sous-ministres ou des très hauts fonctionnaires. Vous recommandez que toutes ces personnes puissent se présenter comme candidats sans qu'ils aient à démissionner de leurs postes dans la Fonction publique. Est-ce exact?

Mme Craig: Oui.

M. Cassidy: Si nous décidions par exemple de garder dans la loi quelque chose de semblable à la situation actuelle—c'est-à-dire que les hauts fonctionnaires de la Fonction publique ne puissent se présenter comme candidats parce que l'on estime que s'ils étaient défaits, ils seraient considérés comme étant partiaux et ne pourraient ainsi occuper à nouveau le poste qu'ils occupaient avant l'élection, l'Institut professionnel pourrait-il accepter une telle situation?

Mme Craig: Nous serions certainement prêts à examiner et à accepter quelque chose du genre. Évidemment, nous estimons que tous les Canadiens devraient pouvoir participer au processus politique.

M. Cassidy: C'est tout simplement que je n'ai pas l'impression que nous ayons eu tellement de problèmes de ce côté-là. La Commission de la Fonction publique a accepté environ 90 p. 100 des demandes malgré que l'on puisse parler d'une certaine tendance de cette dernière à un parti pris, comme vous l'avez remarqué avec raison. Les jugements semblent avoir été relativement bien fondés. J'admets que certaines personnes, comme mon prédécesseur, John Evans, aient dû démissionner de leurs postes. Est-ce que vous avez dû démissionner, David?

M. Daubney: Non.

M. Cassidy: Ma question suivante porte sur les mesures disciplinaires. L'Alliance recommande que lorsqu'une plainte provient de l'extérieur, ce soit la Commission des relations de travail qui devrait trancher la question. Elle recommande également une suspension maximale de six mois. Vous recommandez la mise sur pied d'un organisme indépendant. Avez-vous réfléchi à la nature éventuelle de cet organisme indépendant?

Mme Craig: Non, vous parliez de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique, et vous nous avez demandé si nous aimerions voir un organisme plus indépendant que la Commission de la fonction publique, et nous avons répondu «oui, sans doute».

Nous aimerions voir un organisme encore plus indépendant, parce que même à la Commission des relations de travail dans la Fonction publique, il s'agit de nominations politiques. En d'autres termes, nous aimerions que ce soit un organisme auquel la nomination n'est pas politique qui s'occupe de ces problèmes. Même les problèmes de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique seraient préférables à un organisme auquel on est nommé grâce à son allégeance politique.

[Texte]

Mr. Cassidy: One of the problems with the structure we are working under—as I understand the rules of the House—is that because this is not a government bill, but a private member's bill, we have to thread our way carefully around the rule that says private member's bills cannot initiate the expenditure of funds.

Therefore, even if it is desirable, we may be barred from mandating the creation of an independent political rights board or something like that. The kind of model you might have in mind might, let us say, be formed of nominees who came from the unions, from the Chief Justice of the Supreme Court and from the Canadian Civil Liberties Association.

Ms Craig: We had suggested in our brief to Parliament last fall, as you probably remember, that it would be very important for the government to have an ombudsman type of organization to deal with all the Public Service problems. The organization would have to be politically free from anybody's appointments. Somehow or other it can be done by the Supreme Court, or somebody. Surely, you can find somebody.

Mr. Cassidy: Possibly simply by agreement between parties.

• 1135

Ms Craig: Under this ombudsman department or whatever it is, the public servants can take their workplace problems there. An independent body will pass judgment. I do not consider it a big expense in a country like Canada.

Mr. Cassidy: I appreciate that, but I have seen the law applying. If we want to initiate an expenditure of \$1 from a private member, we want to reach in a pocket, hand over the ruddy dollar, and go ahead. But unfortunately, even that is not permitted by the rules.

Given that fact, and given your concerns about the commission, I want to ask two questions. In the first place you indicate that for disciplinary matters you would find it acceptable for the Public Service Staff Relations Board to serve as the adjudicative body if we cannot set up an independent one.

Ms Craig: Yes, we would find that better than the Public Service Commission.

Mr. Cassidy: Would you find that acceptable—maybe not ideal, but acceptable?

Ms Craig: We would find it acceptable enough that we would examine it and work with it and try to improve it.

Mr. Cassidy: Most matters of internal discipline are initiated by means of supervision or management. A deputy minister or a supervisor calls someone into his office and tells him he is not up to scratch. If the

[Traduction]

M. Cassidy: L'un des problèmes que comporte la structure selon laquelle nous fonctionnons—si j'ai bien compris le règlement de la Chambre—c'est qu'étant donné qu'il ne s'agit pas d'un projet de loi d'initiative gouvernementale mais d'un projet de loi d'initiative parlementaire, nous devons veiller à respecter la règle disant qu'un projet de loi d'initiative parlementaire ne peut occasionner aucune dépense.

Par conséquent, même si c'est souhaitable, il se peut que nous ne puissions mandater la création d'une commission des droits politiques indépendante ou d'un organisme du genre, comme celui auquel vous pensez peut-être, dont les membres seraient nommés, disons, par les syndicats, par le juge en chef de la Cour suprême et par l'Association canadienne des libertés civiles.

Mme Craig: Dans le mémoire que nous avons présenté au Parlement l'automne dernier, nous disions, comme vous vous en souvenez sans doute, qu'il serait très important pour le gouvernement qu'il y ait un genre d'organisme médiateur qui s'occupe de tous les problèmes de la Fonction publique. Il faudrait que cet organisme soit libre de toute nomination politique. Cela pourrait certainement être fait par la Cour suprême ou quelqu'un d'autre. Vous pouvez certainement trouver quelqu'un.

M. Cassidy: Les partis pourraient peut-être tout simplement s'entendre.

Mme Craig: Les fonctionnaires pourraient soumettre leurs problèmes à cet ombudsman éventuel, à cet organisme indépendant, qui déciderait. À mon avis, cela ne coûterait pas énormément cher à un pays comme le Canada.

M. Cassidy: D'accord, mais il faut tenir compte de la règle régissant les projets de loi d'initiative parlementaire. Malheureusement, même si nous voulions engager une dépense d'un dollar, et que nous fouillions dans nos porte-monnaie pour le donner ce foutu dollar, les règles ne nous le permettraient pas.

Étant donné cet état de chose, et vos préoccupations concernant l'attitude de la commission, j'ai deux questions à vous poser. Vous dites que dans l'impossibilité de mettre sur pied un organisme indépendant, vous accepteriez que la Commission des relations de travail dans la Fonction Publique statue en matière de discipline.

Mme Craig: Oui; mieux la CRTFP que la Commission de la Fonction Publique.

M. Cassidy: Trouveriez-vous cette solution acceptable sinon idéale?

Mme Craig: Elle serait suffisamment acceptable pour que nous l'examinions et acceptions de travailler dans ce contexte afin de l'améliorer.

M. Cassidy: Dans la plupart des cas de discipline interne, c'est le surveillant, le gestionnaire ou le sous-ministre qui prend l'initiative: il convoque l'employé pour l'informer de ce qui ne va pas. L'employé qui

[Text]

employee disagrees, then he has the right to grieve and the grievances can eventually be heard before the staff relations board.

In cases of allegations about unjustified political activity by an employee of the Government of Canada, should there be an extraordinary process from the beginning, or should the initial steps be carried out as in any other disciplinary matter? Let us suppose that the supervisor has been informed that someone is involved in a political campaign and he is in a category B level. Should that be considered first by the supervisor who calls in the supervisee and then either administers discipline or does not, with the right to grieve? Or should it be initiated by the supervisor's saying he has had a complaint, and then passing it over immediately to the independent body or to the staff relations board and letting them handle the complaint from the very beginning?

Ms Craig: I would let them handle it from the very beginning. The election could be over before the grievance was heard. It would have to be handled very quickly, so I would turn it over to an independent body immediately, as long as I knew the facts were right.

Mr. Cassidy: So you would suggest any complaints should be handled by the responsible body immediately.

Ms Craig: Responsible and independent body.

Mr. Cassidy: The alliance suggested that there should be a maximum penalty of six months' suspension. You say that in extreme cases it might go as far as dismissal. What political activity might justify dismissal?

Ms Craig: I would not like to give you that. I think that you can pick that one yourself. I do not think you are going to have many people in that category. You would have to see that type develop.

Mme Mailly: Madame, premièrement, je veux vous dire que j'aime bien votre présentation. Vous essayez de nous aider à améliorer le projet de loi de David qui, selon moi, est déjà très bien, pour nous aider à assouplir les règlements quant à la participation active des fonctionnaires à la vie publique du pays.

• 1140

Cependant, j'ai quelques inquiétudes. Je ne sais pas si vous êtes au courant, mais il y a un mouvement de pression qui se dessine depuis ce qui est arrivé au congrès de l'Alliance à Halifax, un mouvement contre ce projet de loi et contre nos efforts pour essayer de consentir aux fonctionnaires les mêmes droits politiques que les autres citoyens, avec certaines réserves naturellement. Dans l'esprit du public et dans l'esprit des gens qui nous disent qu'on devrait peut-être abandonner cet effort pour assouplir les règles parce que cela peut nous amener de gros problèmes, on confond les activités syndicales des syndicats qui représentent les fonctionnaires et celles des

[Translation]

conteste ce point de vue à le droit de poser un grief qui, à la limite, sera entendu devant la CRTFP.

Faudrait-il un ensemble de formalités distinctes pour traiter les allégations d'activités politiques injustifiées entreprises par des fonctionnaires du gouvernement du Canada, ou faudrait-il en traiter par le moyen des formalités disciplinaires existantes, au début du moins? Si on informait un surveillant de la participation à une campagne de politique d'un employé de la catégorie B, faudrait-il d'abord convoquer l'employé et éventuellement lui imposer des mesures disciplinaires, au sujet desquelles l'employé pourrait poser un grief, ou encore faudrait-il signaler le dépôt d'une plainte et soumettre sur-le-champ le cas à l'organisme indépendant ou à la CRTFP?

Mme Craig: À mon avis, il faudrait soumettre le cas dès le début à l'un ou l'autre de ces organismes et lui permettre de le régler. Il faudrait agir au plus tôt: Il ne faudrait pas que les élections se décident avant que les griefs ne soient réglés. Donc, ayant établi les faits, je soumettrais le cas tout de suite à un organisme indépendant.

M. Cassidy: D'après vous, donc, il faudrait soumettre immédiatement toute plainte à l'organisme responsable.

Mme Craig: Un organisme responsable et indépendant.

M. Cassidy: L'Alliance a proposé comme pénalité maximale une suspension de six mois. Vous proposez le renvoi pour les cas extrêmes. Quelles activités politiques pourraient justifier un renvoi?

Mme Craig: J'aimerais autant ne pas vous en énumérer; vous êtes sans doute en mesure d'en établir une liste vous-mêmes. Ces cas ne seraient pas nombreux; il faudrait attendre voir.

Mrs. Mailly: Firstly, Ms Craig, I would like to say that I like your presentation very much. You are trying to help us improve David's bill, which I feel is already quite good, and to help us make the regulations concerning active participation by public servants in Canada's public life more flexible.

However, I do have some concerns. Perhaps you are aware that since the events at the Alliance's conference in Halifax, opposition has been rising to this bill and to our efforts to grant public servants the same political rights as those of other citizens, with some conditions, of course. In the mind of the public and in the mind of those people who tell us that perhaps we should give up this effort to make the rules more flexible in order to avoid even greater problems, there is confusion between the activities of unions who represent public servants and the activities of public servants themselves, as individuals. This creates an enormous problem.

[Texte]

fonctionnaires en tant qu'individus. Cela crée un énorme problème.

M. Gauvin: Je dois d'abord dire que, selon les statuts de l'Institut professionnel de la Fonction publique du Canada, on n'a pas le droit de prendre position pour ou contre un parti politique. On a le droit d'appuyer un sujet particulier ou de se battre contre un sujet particulier, mais on n'a pas le droit de travailler pour ou contre un parti ou un candidat. Donc, au point de vue juridique, cela ne s'adresse pas à nous particulièrement. Je crois que l'Alliance n'a pas ce problème-là.

Mme Mailly: Elle n'a pas cette règle-là.

M. Gauvin: Non.

Mme Mailly: Qu'est-ce que c'est précisément? Est-ce le syndicat lui-même qui permet. . . Après tout, ce sont des fonctionnaires qui militent dans le syndicat. Comment se fait-il que vos membres aient cette discipline tandis que les membres de l'autre syndicat ne l'ont pas? Le public confond tout le monde, n'est-ce pas? Un fonctionnaire syndiqué, c'est tout le monde.

M. Gauvin: Je pense que cela remonte aux premiers jours de l'Institut. Disons qu'on n'aurait probablement pas été capable de créer un institut si on avait dit qu'on allait appuyer tel ou tel groupe. L'esprit de neutralité a été très important lors de la création de l'Institut, et cela a été inscrit dans les règlements et dans les statuts et imposé dès le début. Cela ne veut pas dire que nos membres ne peuvent pas aller plus loin en tant qu'individus, pourvu qu'ils ne le fassent pas à titre de membres de l'Institut et pourvu que ce soit permis par les lois.

Mme Mailly: Dans la présentation, on dit que vous avez interjeté appel devant la Cour fédérale au sujet de la décision du juge Walsh qui avait déclaré que même si l'article 32 de la loi semblait porter atteinte à la Charte des droits et libertés, il n'était ni arbitraire ni injuste.

Si vous considérez que les règlements qui existent sont arbitraires et injustes et que nous essayons, par le projet de loi de David, de régler ce problème-là, comment se fait-il que votre Institut ait décidé que la conduite que vous préconisez pour vos membres est celle qui devrait être correcte, alors qu'un syndicat dont les membres travaillent côte à côte avec les vôtres peut se permettre de se conduire d'une autre façon? Comme je vous le dis, cela crée une pression qui fait dire au public et aux gens qui préparent ces règlements qu'on va peut-être trop loin en permettant aux fonctionnaires d'exprimer leurs idées politiques de la façon dont cela s'est fait tout récemment.

Il semble y avoir de la confusion dans ce domaine quant aux droits précis dont jouissent les fonctionnaires.

M. Gauvin: Premièrement, on n'essaie pas de dire à nos confrères des autres syndicats comment ils peuvent se comporter.

[Traduction]

Mr. Gauvin: First, let me say that the by-laws of the Professional Institute of the Public Service of Canada forbid us to take a stand for or against any political party. We do have the right to take sides on a particular issue, but we may not work for or against a party or a candidate. That means that from a legal point of view the position of our group is not particularly confusing. I do not think the same can be said for the Alliance.

Mrs. Mailly: The Alliance does not have a similar by-law.

Mr. Gauvin: No.

Mrs. Mailly: Exactly how does it work? Is it the union itself that allows. . . after all, union militants are public servants. Why are your members subject to this rule, while members of the other union are not? The public can't tell the difference, can they? You see one unionized public servant, you've seen them all.

Mr. Gauvin: I think this by-law goes back to the founding of the Institute. I doubt if it would have been possible to set up the Institute if we had said we were going to support one group or another. An attitude of neutrality was very important when the Institute was founded; this principle has been enshrined in its regulations and by-laws—and has been enforced—since its inception. This does not mean that our members cannot do more as individuals, as long as they do not do so as members of the Institute, and as long as their activities are legal.

Mrs. Mailly: In your presentation, you say that you appealed the federal court's Judge Walsh's decision stating that although section 32 of the Public Service Staff Relations Act seemed to contravene the Charter of Rights and Freedoms, it was neither arbitrary nor unfair.

If you consider that the existing regulations are arbitrary and unfair and that by means of David's bill we are trying to deal with this problem, how is it that your institute has decided that the conduct it recommends to its members is correct, while a union whose members work side by side with yours feels entitled to behave otherwise? As I was saying, and as we have seen recently, this situation creates pressure and leaves the public and the drafters of these regulations with the feeling that we may be going too far by allowing public servants to express their political views.

There seems to be confusion in this area about the specific rights that public servants enjoy.

Mr. Gauvin: First of all, we are not trying to tell members of other unions how they should behave.

[Text]

[Translation]

• 1145

Pour revenir à votre question, l'Institut professionnel a décidé en tant que syndicat, il y a plusieurs années, de ne pas prendre de position politique. Ce que font les autres syndicats, c'est leur affaire. Pour ce qui est des membres de l'Institut, on veut essayer de leur donner plus de droits afin qu'ils puissent s'impliquer plus profondément dans le système politique.

Je dois vous signaler qu'on a interjeté appel bien avant que le projet de loi ne soit déposé.

Mme Mailly: Je sais. Cela date de l'élection de 1984.

M. Gauvin: Donc, il n'y a vraiment pas de conflit entre les deux.

Mme Mailly: Madame disait que si on n'apportait pas à ce projet de loi les modifications suggérées, la situation des fonctionnaires ne s'en trouverait pas améliorée. Je m'aperçois que l'article 32 a tout de même présenté suffisamment de problèmes pour qu'on interjette appel devant la cour. Ne pensez-vous pas que si nous arrivions à définir les employés qui ont des postes sensibles, où ils peuvent influencer l'objectivité des projets de loi, etc., les fonctionnaires seraient beaucoup mieux sous le régime du projet de loi Daubney qu'ils ne le sont en ce moment?

M. Gauvin: Si on devait choisir entre le projet de loi actuel et rien d'autre, on accepterait ce qui est proposé, mais...

M. Gauthier: Avec des amendements.

M. Gauvin: Si on avait le choix entre l'un et l'autre, on accepterait le projet de loi, mais on préférerait certainement qu'on y apporte les amendements qu'on a proposés ou des amendements semblables.

Mr. Gauthier: Ms Craig, I am happy to meet with you again. The question deals with section 39.(2) of the Public Service Staff Relations Act. The board, when it certifies that Union Two, its bargaining agent, can and does restrict, and I can read you the section:

The Board shall not certify as bargaining agent for a bargaining unit, any employee organization that (a) receives from any of its members who are employees, (b) handles or pays in its own name on behalf of members who are employees, or (c) requires as a condition of membership therein the payment by any of its members of any money for activities carried on by or on behalf of any political party.

We take it PIPS would interpret that they would not support or give monies in support of a political party.

It does not say anything in the act, as far as I can read it, that you cannot work against a political party. It only says you cannot support, and I guess that is what Mr. Bean's argument is. I take it PIPS is not going to go

To answer your question, a number of years ago the Professional Institute decided, as a union, not to take political positions. What other unions do is their business. We want to give institute members increased rights so that they can become more involved in the political system.

I would like to point out that we appealed that case well before the introduction of this bill in the House.

Mrs. Mailly: I realize that. This case goes back to the 1984 election.

Mr. Gauvin: So there is no real conflict involved.

Mrs. Mailly: Ms Craig was saying that unless these amendments were made to the bill, the situation of public servants would be no better. However, I noticed that section 32 has presented enough problems for an appeal to be brought. Do you not feel that if we were able to define which employees' positions are sensitive and might influence the objectivity of bills, for example, public servants would be much better off under the Daubney bill than they are at present?

Mr. Gauvin: If we had to choose between this bill and nothing at all, we would accept the proposal, but...

Mr. Gauthier: With amendments.

Mr. Gauvin: If we had to choose between one and the other, we would accept the bill, but we would certainly prefer to see our proposed amendment or a similar one made to it.

M. Gauthier: Madame Craig, c'est un plaisir de vous revoir. Il est question du paragraphe 39.(2) de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique. En accréditant ces syndicats à titre d'agent négociateur, la Commission est autorisée à trancher et le fait effectivement. Je vous cite ce paragraphe:

La Commission ne doit accréditer à titre d'agent négociateur des unités de négociation aucune association d'employés qui a) reçoit de certains de ses membres qui sont des employés, b) a en main ou paie en son propre nom pour le compte de membres qui sont des employés, ou c) exige de certains de ses membres, comme condition de leur affiliation à l'association, qu'ils lui versent de l'argent pour l'activité poursuivie par un parti politique ou pour le compte d'un tel parti.

Si j'ai bien compris, vous soutenez que l'Institut professionnel de la fonction publique n'accorderait ni appui ni contributions financières à un parti politique.

D'après ce que j'y vois, rien dans la Loi n'interdit à une organisation de travailler contre un parti politique. On y interdit simplement d'appuyer un parti politique; c'est l'argument de M. Bean. Si j'ai bien compris,

[Texte]

public in support of—because they cannot according to law—or against a political party.

Ms Craig: No. PIPS, as an organization, does not. It is apolitical.

Mr. Gauthier: I am happy to hear that.

Mr. Gauvin: We also do not contribute to any party.

Ms Craig: Political parties. Of course, our members play an active role in the process.

Mr. Gauthier: This is a democracy and I accept that. What do you think of the opting out proviso in this bill? We are opting in. Suppose we are into the real world. We are into the ideal world and we take your recommendation and we opt all public servants in the political process. Some may not want to be opted in. They may want to opt out for their own reasons. Have you given thought to that?

• 1150

Ms Craig: I have no problem with it. I think this is what a democracy is all about. If they wish to opt out, it is their business.

Mr. Gauthier: In other words, they would designate themselves.

Ms Craig: A lot of Canadians do not even vote, so they have obviously opted out.

Mr. Gauthier: Would you give them the right to opt out in the bill?

Ms Craig: I do not see any problem with it. I think some people would like to have it. If they feel uncomfortable in relation to their work as a public servant, they might like to have it written within the legislation that they could opt out. It would not bother me. It is then a personal choice.

Mr. Gauvin: I think on this aspect, if there was an opting-out provision, we would not want to have some kind of procedure that makes it irrevocable so that—

Ms Craig: They could not get back in.

Mr. Gauvin: —five years from now when they change their minds, they would have to get back in, obviously.

Mr. Gauthier: Of course. Thank you.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Gauthier. Thank you very much for your presentation. It may well be that the committee will want to have further dialogue with you, seek further advice before we get the presentation of this bill back to the House.

Ms Craig: Thank you, Mr. Chairman and thank you, Mr. Daubney, for your initiative.

[Traduction]

l'Institut professionnel n'accordera pas d'appui public à un parti politique—c'est interdit par la Loi—non plus qu'il ne travaillera contre un parti politique.

Mme Craig: C'est exact. L'Institut professionnel ne fait pas cela. C'est un organisme apolitique.

M. Gauthier: Je suis content de le savoir.

M. Gauvin: De plus, nous ne faisons aucune contribution financière à quelque parti que ce soit.

Mme Craig: À quelque parti politique que ce soit. Bien entendu, nos membres participent au processus politique.

M. Gauthier: D'accord; nous vivons dans une société démocratique. Que pensez-vous de la possibilité pour les employés de se soustraire aux dispositions de ce projet de loi? Idéalement, nous tiendrions compte de vos recommandations de façon à permettre à tous les fonctionnaires de participer à la vie politique. Mais si on était dans une situation réelle où certains fonctionnaires, pour des raisons particulières, voulaient se soustraire à ces dispositions, qu'est-ce qu'il faudrait faire, d'après vous?

Mme Craig: Cela ne me dérangerait pas du tout; ils ne feraient que se prévaloir de leurs droits démocratiques. Cela les regarde.

M. Gauthier: En d'autres termes, ce serait des employés autodésignés.

Mme Craig: Bon nombre de Canadiens se soustraient de la vie politique; ils ne votent même pas.

M. Gauthier: Leur accorderiez-vous le droit de se soustraire à cette disposition dans le projet de loi même?

Mme Craig: Je n'y vois aucune objection; certains fonctionnaires qui ont des inquiétudes concernant les conditions de leur emploi aimeraient voir ce droit enchâssé dans la loi. Je n'y vois aucune objection; cela permettrait un choix personnel.

M. Gauvin: Si on permettait aux fonctionnaires de se soustraire à ces dispositions, il ne faudrait pas que cela soit irrévocable. . .

Mme Craig: Qu'ils ne puissent se faire protéger à nouveau par la loi.

M. Gauvin: . . . évidemment, si on changeait d'idée et qu'on veuille se réintégrer après cinq ans, il faudrait que ce soit possible.

M. Gauthier: Oui, évidemment. Merci.

Le président: Monsieur Gauthier, merci beaucoup pour votre exposé. Il se peut que le Comité échange davantage avec vous ou vous demande d'autres conseils avant de renvoyer le projet de loi à la Chambre.

Mme Craig: Je tiens à remercier le président et surtout à remercier M. Daubney qui a fait preuve d'initiative.

[Text]

Mr. Cassidy: Mr. Chairman, I am sure Ms Craig will agree to this, but if we want to consult with PIPS with respect to amendments and just have their feedback through the staff or through members of the committee, I am sure she would be prepared to do that.

Ms Craig: Oh, very much so.

The Chairman: Thank you very much. Mr. MacKinnon, good morning and welcome here. You have with you Mr. Cullen, your Vice-President and Mr. Gandall, your Executive Secretary. I believe you have two others whom you want to identify for the record.

Mr. Jack MacKinnon (President, Economists', Sociologists' and Statisticians' Association): That is correct, Mr. Chairman. I will just introduce the people with me. Mr. Alexander Cullen, our Vice-President, may be known to some of you since he was a candidate in a recent political election for an unnamed political party. Our Executive Secretary is Mr. Marvin Gandall. Then we have Dr. Don Whiteside and Dr. John Baglow, who were the original drafters of the brief. If I run into heavy water in the questioning, I would like to rely on some of these people to provide some assistance.

Monsieur le président, d'abord quelques mots en français. Nous regrettons beaucoup de ne pas avoir eu suffisamment de temps pour préparer une version française de notre mémoire.

• 1155

We represent 2,328 federal Public Service employees, which represents about 85% of the ES occupational group. We are one of 29 scientific and professional groups within the federal Public Service. Our members carry out duties at eight different levels in the ES category. Major employing departments are Statistics Canada, Employment and Immigration, and Finance. Some of the others are listed; we are represented in many government departments.

At successive annual general meetings of our union, our members have called for the legal extension of full political rights to Public Service employees. We appear before this committee with a strong mandate from our membership not to ask for these rights—which the Charter already affirms—but to obtain recognition of these rights in appropriate federal legislation. Such recognition was promised by all political parties before the last election. All, including the governing party, pledged to support the extension of political rights to all federal employees who exercise bargaining rights. The bill falls somewhat short of that commitment.

[Translation]

M. Cassidy: Monsieur le président, je suis sûr que si le Comité, ses membres ou son personnel voulait encore demander l'avis de l'Institut professionnel sur des modifications ou sur d'autres aspects de ce projet de loi, M^{me} Craig se ferait un plaisir de nous les fournir.

Mme Craig: Oui, bien sûr.

Le président: Merci beaucoup. Bonjour, monsieur MacKinnon: nous vous souhaitons la bienvenue. Vous êtes accompagné de votre vice-président, M. Cullen, du secrétaire de votre association, M. Gandall, ainsi que de deux autres personnes que je vous demande de bien vouloir nous présenter.

M. Jack MacKinnon (président, Association des économistes, sociologues et statisticien (ne)s): C'est exact, monsieur le président. Permettez-moi de vous présenter les personnes m'accompagnant. Certains d'entre vous connaissent peut-être déjà notre vice-président, M. Alexander Cullen: dans des élections récentes, il s'est présenté comme candidat pour un parti politique qu'on ne nommera pas. Voici également le secrétaire de notre association, M. Marvin Gandall, ainsi que les rédacteurs de notre mémoire sous sa forme initiale, M. Don Whiteside et M. John Baglow. Je me fierai aux bons offices de ces personnes pour m'aider à répondre aux éventuelles questions difficiles.

Mr. Chairman, I would like to say a few words in French first of all. We are very sorry that we did not have the time to prepare a French version of our brief.

Nous représentons 2,328 fonctionnaires fédéraux soit environ 85 p. 100 du groupe professionnel ES. Nous sommes un des 29 groupes de la catégorie des employés professionnels et scientifiques de la Fonction publique fédérale. Nos membres viennent des huit échelons de la catégorie ES. Les principaux employeurs sont Statistique Canada, Emploi et Immigration et le ministère des Finances. Nous vous donnons dans notre mémoire une liste des autres employeurs. Nous représentons des employés dans nombre de ministères.

Au fil des ans, lors des réunions générales annuelles de notre syndicat, nos membres ont suggéré que les fonctionnaires devraient avoir leurs pleins droits politiques. Forts de l'appui de nos membres, nous sommes venus vous parler ce matin non pas pour obtenir ces droits, car ils sont confirmés par la Charte des droits, mais simplement pour que l'on reconnaisse ces droits dans les lois fédérales appropriées. Tous les partis politiques nous ont promis de les reconnaître lors de la dernière campagne électorale. Tous les partis, y compris le parti au pouvoir, s'étaient engagés à appuyer toutes mesures visant à accorder les droits politiques à tous les fonctionnaires fédéraux qui ont déjà des droits de négociation. Malheureusement, le projet de loi dont vous êtes saisis n'est qu'une demi-mesure.

[Texte]

We applaud the intent, however, behind the legislation proposed in Bill C-273. The very fact that this bill is before you is a most recent indication of an evolution in attitude, law and jurisprudence which has been gathering momentum over the past four decades. The political rights of Public Service employees have come to be recognized and acknowledged. Our members are ready to move on to the next stage. This proposed legislation represents a growing maturity in the government's perception of its employees and points the way at least to that stage.

In view of your request, Mr. Chairman, I will not go through it in detail. We do quote what has been happening in other countries and, as Ms Craig has indicated, the situation in other provinces of Canada where the whole matter of participation in political activity has been relaxed.

The present draft legislation has been introduced within this context of increasing liberalization. In its intent it represents a step along the way, but we join with the Public Service Alliance of Canada and with the Professional Institute in insisting that amendments to the bill are essential if its spirit is to be realized.

We have little to add to that brief on questions such as the scope of permitted free expression, the leaving of penalties to section 115 of the Criminal Code, and the proposed amendment to permit the waiving of political rights. We are, however, unconditionally opposed to the proposed category B in Bill C-273. The establishment of the category is without justification. We feel it is undemocratic and inimical to the intent of the bill.

The inclusion of the ES category in category B could see our entire membership excluded from the provisions of Bill C-273. Indeed, as drafted, the bill represents a step backwards for our members, since it could remove the qualified right they now engage to be candidates for political office. The legislation could create more severe political restrictions than our members presently endure. Obviously, this is completely unacceptable to us.

Our members enjoy little greater decision-making authority or responsibility than employees granted full political rights in category C. In fact, many of our members perform work which is far less sensitive, in the political sense, than some employees in category C. We do mention some examples, which I will skip. They can be read by members of the committee. The public employees we quote as examples under the terms of Bill C-273 would—as they should—be entitled to relatively unrestricted political activity. On the other hand, in the ES group, a statistician in airport activity survey, whose

[Traduction]

Nous appuyons les intentions et les objectifs des rédacteurs du projet de loi C-273. Tout cela démontre que le mouvement qui avait été amorcé il y a environ 40 ans a su entraîner un changement au niveau des attitudes, du droit et de la jurisprudence. Les droits politiques des fonctionnaires sont maintenant reconnus. Nos membres veulent maintenant passer à la prochaine étape. Ce projet de loi est une manifestation de la nouvelle perception qu'a le gouvernement de ses employés. Il faut battre le fer pendant qu'il est chaud.

Puisque vous me l'avez demandé, monsieur le président, je ne donnerai pas tous les détails. Nous précisons dans notre mémoire ce qui s'est passé dans d'autres pays et, comme M^{me} Craig l'a signalé, nous précisons également ce qui se passe dans les autres provinces canadiennes où les lois régissant la participation des fonctionnaires à des activités politiques sont beaucoup moins strictes.

Ce projet de loi est un effet de cette libéralisation. Cependant, cette mesure législative ne représente que le premier jalon; tout comme l'Alliance de la Fonction publique du Canada et l'Institut professionnel de la Fonction publique du Canada, nous sommes d'avis que si l'on veut réaliser les objectifs visés, il faudra apporter des amendements.

Nous présentons dans le mémoire la position de l'Association à l'égard de la libre expression, du fait que les peines et amendes seront fixées conformément à l'article 115 du Code criminel, et de l'amendement proposé à l'égard de la renonciation des droits politiques. Nous tenons cependant à déclarer sans équivoque que nous nous opposons à la création de la catégorie B dans le projet de loi C-273. La création de cette catégorie n'est absolument pas justifiée. A notre avis, c'est une mesure non démocratique qui va à l'encontre de l'objet du projet de loi.

Si le groupe ES est inclus dans la catégorie B, tous nos membres pourraient être exclus des dispositions du projet de loi C-273. De fait, sous sa forme actuelle, le projet de loi représente un retour en arrière pour nos membres puisqu'ils perdraient le droit dont ils jouissent maintenant, soit celui d'être candidat lors d'élections. Le projet de loi pourrait imposer des restrictions politiques encore plus graves que celles qui visent actuellement nos membres. Évidemment, nous ne saurions accepter ce genre de disposition.

Nos membres n'ont pas beaucoup plus de pouvoir décisionnel ou de responsabilités que les employés qui sont classés dans la catégorie C et qui reçoivent donc leurs pleins droits politiques. De fait, nombre de nos membres ont des tâches qui sont beaucoup moins sensibles, du point de vue politique, que celles de certains employés qui font partie de la catégorie C. Je vous ferai grâce des exemples que nous donnons dans notre mémoire. Vous pourrez le lire. Les fonctionnaires dont nous donnons l'exemple recevront dans le cadre du projet de loi C-273 le droit de participer à pratiquement n'importe quelle

[Text]

primary responsibility is to collect statistics, and who has little or no advisory role; an assistant economist whose main duty is to assist other economists and write reports, or a forecaster in the system and forecast division who carries out studies and acts as a technical adviser only could all be excluded from all but the minimum of political activity under the current language. Thus, the exclusion of entire occupational groups rather clearly flies in the face of reason and common sense.

• 1200

It is also fundamentally undemocratic and irrational. Such a restriction enshrined in law would, we believe, invite a challenge from the Charter that would probably sweep this provision aside.

We call for the removal of category B from the bill, which confers limited political rights, and the transfer of the tens of thousands of employees consigned to it to category C. In other words, we are proposing that the proper line of demarcation is between those public employees who are or could be members of a bargaining unit, and those who are managerial and confidential exclusions under the Public Service Staff Relations Act.

Employees excluded solely because of their role in the labour relations process, for example, designated steps in the grievance procedure, should not be obliged to appeal for their political freedom, but should be included in the non-excluded category from the start, with all of the rights enumerated in clause 3 of the bill.

In conclusion, Mr. Chairman, we would urge the committee to take careful note of the views expressed by the representatives of federal Public Service employees who have appeared before you. If the intent is to provide the recognition of political rights for federal public employees, which the times demand, then significant redrafting must be done in order to accomplish that end.

We have made our suggestions in the spirit of co-operation, in the hope that ESSA, the drafters of the bill, and this committee will recognize a common objective to allow all public employees who the Staff Relations Board has determined do not perform managerial functions to share in the political life of Canada in the same way as our friends and neighbours and fellow citizens, while continuing to perform their functions in an impartial manner.

[Translation]

activité politique, ce qui est parfaitement normal. Cependant, les membres du groupe ES, comme un statisticien qui étudie la circulation à l'aéroport dont la principale responsabilité est de recueillir des statistiques et qui n'a pratiquement aucun rôle consultatif; un économiste adjoint dont le rôle principal est d'aider d'autres économistes et de rédiger des rapports, ou un responsable des prévisions qui travaille à la division des prévisions et du système, qui effectue des études et qui joue le rôle de conseiller technique, ne pourraient participer qu'à quelques activités politiques aux termes du libellé actuel du projet de loi. Ainsi, l'exclusion de groupes professionnels entiers n'est simplement pas raisonnable ni même logique.

De plus, ces mesures ne sont certainement pas démocratiques. Si ces restrictions sont enchâssées dans la loi, certains invoqueront sans aucun doute la Charte des droits; nous croyons qu'il faudra alors supprimer cette disposition.

Nous exhortons donc le gouvernement à abolir la catégorie B, qui n'assure que des droits politiques limités, et à transférer les dizaines de milliers d'employés qui en font maintenant partie à la catégorie C. En d'autres termes, nous proposons que deux catégories soient créées, soit celle des fonctionnaires qui font partie ou pourraient faire partie d'une unité de négociation et celle des fonctionnaires qui occupent des postes de gestionnaires ou des postes à caractère confidentiel, comme on le décrit dans la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique.

Les employés qui sont exclus simplement en raison de leur rôle dans le cadre du processus des relations du travail, ceux par exemple qui participent à des étapes particulières du processus de règlement des griefs, ne devraient pas être tenus d'interjeter appel pour avoir droit à la liberté politique; ils devraient plutôt faire partie dès le début de la catégorie qui n'est pas visée par des exceptions, et jouir de tous les droits énumérés à l'article 3 du projet de loi.

Bref, monsieur le président, nous exhortons le Comité à tenir compte des opinions exprimées par les représentants des fonctionnaires fédéraux qui se sont adressés à vous. Si l'on veut vraiment reconnaître les droits politiques des fonctionnaires fédéraux, et le temps est venu de le faire, il faudra modifier le projet de loi.

C'est dans un esprit de collaboration que nous avons présenté ces suggestions; nous espérons que l'AESS, les rédacteurs du projet de loi et le Comité auront comme objectif commun de permettre à tous les fonctionnaires qui d'après la Commission sur les relations de travail n'ont pas de fonction de gestion de participer à la vie politique du Canada au même titre que leurs amis, leurs voisins et leurs concitoyens, tout en continuant à s'acquitter de leurs tâches de façon impartiale.

[Texte]

We would respectfully request that the requisite amendments be made so this worthy objective might be truly realized.

Mr. Cassidy: I am very much in sympathy with your proposal, which is identical to the proposal that was made by the Conservative Party at the time of the last election, and which would essentially provide for political rights for all people who are working for the Government of Canada and are members of a bargaining unit.

Under the current structure of the bill, category B is proposed. This is not even second best, particularly for your membership. It is third or fourth or fifth best, because all of your members are in category B. If that structure is retained, and if a body has to recommend to the House what the political rights of persons in that category should be, would you be comfortable with that being the Public Service Commission as proposed in the bill? Or would you prefer that it be the Staff Relations Board or some other body?

Mr. MacKinnon: If we have to go that route, we would prefer the Public Service Staff Relations Board.

Mr. Cassidy: Would you find the Public Service Commission acceptable in any circumstances if you have to go that route?

Mr. MacKinnon: We are not comfortable with the Public Service Commission being used for this purpose.

Mr. Cassidy: You referred briefly to a clause about waiving rights. As I recall, the Alliance expressed concern that people might be pressured into signing a clause to the effect that they renounced any political activity. They suggested that the best way to renounce political activity is to simply not do it, which of course is what most Canadians do. Some 96% of Canadians do not participate in federal elections. It has been proposed that we might consider having a clause, however. Do you believe there should be a clause? Or would you prefer that this be left unstated in the bill, so people who do not wish to exercise political rights simply do not exercise them?

Mr. MacKinnon: We would prefer the latter, certainly. We do not like the idea of people signing away their rights. If somebody does not want to take part, then he does not take part. It is really very simple. We would prefer that. I think the vast majority of employees of the Public Service of Canada would not take part in it. I do not see that there is going to be a mass of people flooding into this. Some will take part to a limited extent, admittedly. But I do not think this is going to create a major problem. We certainly do not agree to people signing away their rights.

[Traduction]

Nous vous exhortons à apporter les modifications nécessaires à la mesure législative de sorte que nous puissions atteindre cet objectif fort louable.

M. Cassidy: Je suis en accord avec votre proposition qui est d'ailleurs identique à la proposition formulée par le Parti conservateur lors des dernières élections; elle permettrait d'assurer les pleins droits politiques à tous ceux qui travaillent pour le gouvernement fédéral et qui font partie d'une unité de négociation.

On propose actuellement dans le projet de loi la création d'une catégorie B. Alors là, pour les membres de votre Association surtout, ce n'est même pas un pis-aller. Cela ne rejoint en aucune façon vos préoccupations, car on vous met tous dans la catégorie B. Si le projet de loi n'est pas modifié et si un organisme quelconque est chargé de formuler des recommandations à la Chambre à l'égard des droits politiques de ceux qui font partie de cette catégorie, seriez-vous disposé à accepter que la Commission de la Fonction publique joue ce rôle, comme on le propose d'ailleurs dans le projet de loi? Préfereriez-vous que la Commission des relations de travail ou un autre groupe s'en charge?

M. MacKinnon: S'il faut choisir, nous préfererions que la Commission des relations de travail dans la Fonction publique s'en charge.

M. Cassidy: Seriez-vous disposé à accepter que la Commission de la Fonction publique joue ce rôle?

M. MacKinnon: Nous préfererions choisir un autre groupe.

M. Cassidy: Vous avez parlé brièvement d'une disposition qui porterait sur la renonciation aux droits. Si je me souviens bien, l'Alliance craignait qu'on exerce des pressions sur les fonctionnaires pour les pousser, en signant un document, à renoncer à leurs droits politiques. Les représentants de l'Alliance ont dit que la meilleure façon de renoncer aux droits à l'égard de l'activité politique est simple: on n'a qu'à ne pas les exercer, à l'instar de la plupart des Canadiens. Environ 96 p. 100 des Canadiens ne participent pas aux élections fédérales. Cependant, d'aucun sont proposé d'ajouter une disposition en ce sens. Croyez-vous qu'on devrait le faire? Préfereriez-vous que l'on ne précise pas cet aspect dans le projet de loi de sorte que ceux qui ne veulent pas faire valoir leurs droits politiques n'ont pas besoin de le faire?

M. MacKinnon: Oui, certainement. Nous n'aimerions pas que les fonctionnaires signent des documents renonçant ainsi à leurs droits. Si quelqu'un ne veut pas participer à des activités politiques, qu'il ne le fasse pas. C'est bien simple. Nous préférons cela. Je crois que la majorité des employés de la Fonction publique du Canada ne participeraient pas à ces activités. Je ne crois pas que du jour au lendemain des milliers de gens décideront de jouer un rôle politique. Évidemment certains commenceront à participer à certaines activités politiques. Je ne crois cependant pas, que cela crée de graves

[Text]

[Translation]

problèmes. Nous ne voulons certainement pas que nos membres renoncent à leurs droits.

• 1205

Mr. Cassidy: We have never established from the Public Service Commission whether or not it is okay to put up a lawn sign for a candidate. You get into such theological questions as, if it is okay for your 16-year-old kid to put up a lawn sign, what about your 14-year-old? What about your 12-year-old or your precocious 10-year-old? And what about your 2-year-old who likes the colour?

Mr. MacKinnon: It suggests angels dancing on the head of a pin and all that sort of thing, so we would rather not.

Mr. Marvin Gandall (Executive Secretary, Economists', Sociologists' and Statisticians' Association): When does political life begin?

Some hon. members: Oh, oh!

Mr. MacKinnon: I seem to have heard that before somewhere in a different context.

Mr. Cassidy: I also want to ask another question, and this will be my last. There is no question that certain people in bargaining units do in fact offer policy advice, work closely with the SX and deputy minister level staff, work closely with the government or exercise a great deal of discretion in adjudicative functions.

If we were to go to a two-tier system, it has been suggested there might be some misgivings about the people in bargaining unit positions who have that kind of job.

I would like to ask your reaction and again, I am looking for ground which all members can possibly endorse, although I would be happy just to simply say if you are in a bargaining unit, you are in, and if you are not in a bargaining unit, perhaps you are out.

That middle ground might be stating that all bargaining unit employees were in category C, but then giving the employer the ability to essentially apply to a body, probably the PSSRB, to exclude or to limit from some political rights certain individuals or certain groups or categories of employees on the grounds that the bulk of their time was exercised in adjudicative, policy advice or confidential functions relating to government.

I would like to ask your reaction. I do not have the wording there, but I would like to ask your reaction to this.

Mr. MacKinnon: Certainly, using the Public Service Staff Relations Board, we will be using the process

M. Cassidy: La Commission de la Fonction publique ne nous a jamais précisé si les fonctionnaires auraient le droit de mettre sur leur pelouse une affiche pour signaler qu'ils appuient un candidat. Parce qu'on peut commencer à se poser toutes sortes de questions; se demander si votre jeune de 16 ans peut mettre cette affiche; et votre jeune de 14 ans? Qu'arrive-t-il à votre enfant de 12 ans ou à votre autre enfant de 10 ans qui est un peu plus précoce, qu'en est-il de votre petit de deux ans qui aime bien les couleurs de l'affiche?

M. MacKinnon: On pourrait aussi se demander quel est le sexe des anges, et ainsi de suite. Il vaudrait mieux éviter toutes ces questions.

M. Marvin Gandall (secrétaire exécutif, Association des économistes, des sociologues et des statisticiens(ne)s): À quel moment la vie politique commence-t-elle?

Des voix: Oh! oh!

M. MacKinnon: Il me semble avoir entendu la même question mais dans un contexte différent.

M. Cassidy: J'aimerais vous poser une dernière question. Il est évident que certaines personnes qui font partie d'une unité de négociation offrent des conseils politiques, collaborent étroitement avec les membres du groupe SX et des gens qui occupent des postes de sous-ministre, collaborent étroitement avec le gouvernement ou ont un certain rôle à jouer à l'égard de l'arbitrage.

Ainsi, si l'on créait un système à deux paliers, il semblerait qu'on ne saurait trop où classer ceux qui font partie d'une unité de négociation mais qui occupent des postes de ce genre.

J'aimerais savoir ce que vous en pensez. J'aimerais qu'on en arrive à une solution que tous les députés puissent appuyer, même si personnellement je serais bien disposé à dire que tous ceux qui font partie d'une unité de négociation sont exemptés et inversement.

Il faudrait peut-être choisir la solution intermédiaire et simplement dire que tous les employés faisant partie d'une unité de négociation font partie de la catégorie C, mais que l'employeur a le droit de s'adresser à un groupe quelconque, probablement la CRTFP, afin d'éliminer ou de limiter certains des droits politiques de particuliers, de groupes ou de catégories professionnels, simplement parce qu'ils jouent un rôle très important au niveau de l'arbitrage, de la consultation, ou qu'ils ont des rôles à caractère confidentiel.

J'aimerais savoir ce que vous en pensez. Je n'ai pas rédigé de proposition en ce sens, mais j'aimerais simplement savoir ce que vous en pensez.

M. MacKinnon: Évidemment, si on avait recours aux services de la Commission sur les relations de travail dans

[Texte]

existing now rather than inventing something else. We think this is the procedure to use.

If there is an application that somebody be excluded now from a bargaining unit, well then, fine. If we object, this goes to the Public Service Staff Relations Board, so this is the neatest and the slickest way.

Mr. Gandall perhaps would like to add something on that if you do not mind, Mr. Chairman.

Mr. Gandall: Mr. Cassidy, you suggested that the employer could apply to the Public Service Staff Relations Board to exclude specific individuals.

I think under the model we favour, which is the existing model with respect to collective bargaining rights, it would even be possible for the employer to unilaterally designate an individual, such as the one you mentioned, as excluded from political activity.

This individual and the bargaining agent would then have the opportunity to challenge that before the Public Service Staff Relations Board, which is precisely the way it works with respect to collective bargaining.

What we are really suggesting, what we are proposing to the committee is you already have a system in place which deals with collective bargaining in the Public Service.

You have a body in place, the Public Service Staff Relations Board, which has vast experience in determining which employees in fact perform sensitive managerial functions and therefore ought to be excluded. Why not, by extension, simply take that system and that body and apply it to the whole realm of political rights?

Mr. Cassidy: May I just be more precise? I am seeing this as an alternative to the three steps, this category B.

You indicate that the managerial exclusions, who are excluded only because they are steps in the grievance process, should not thereby be excluded and the alliance said something similar. However, you are indicating some openness, effectively, to a second track of exclusions where a person would move into a politically excluded class even though he was not removed from the bargaining unit.

Mr. Gandall: That is correct.

Mr. Cassidy: This would be done by designation by the employer, which would then be followed by the right of the employee. The employee would then have the right, or the group of employees if it was a group, to have the matter heard before the PSSRB.

[Traduction]

la Fonction publique, nous pourrions utiliser un processus qui existe déjà au lieu d'en inventer un nouveau. Nous croyons qu'il faudrait procéder de cette façon.

Si on demande qu'un membre d'une unité de négociation soit exclu, bon, c'est bien, faisons-le, si on s'y oppose, la Commission des relations de travail dans la Fonction publique en est saisie; c'est la façon la plus logique de procéder.

Monsieur le président, si vous le permettez, M. Gandall aimerait ajouter quelque chose.

M. Gandall: Monsieur Cassidy, vous avez dit que l'employeur pourrait présenter une demande à la Commission de relations de travail dans la Fonction publique s'il désirait exclure certains particuliers.

Avec la procédure que nous proposons, qui est celle qui existe actuellement en ce qui a trait aux droits à la négociation collective, l'employeur pourrait même unilatéralement choisir un particulier, comme vous l'avez signalé, et l'exclure d'une activité politique.

Ce particulier et son agent négociateur pourraient alors interjeter appel de cette décision auprès de la Commission des relations du travail dans la Fonction publique, ce qui est actuellement ce que l'on fait à l'égard des négociations collectives.

Nous disons simplement qu'il existe déjà un système au sein de la Fonction publique qui traite de la négociation collective.

Il existe un groupe, la Commission des relations de travail dans la Fonction publique, qui a beaucoup d'expérience dans le domaine et qui peut de fait déterminer qui sont les employés qui ont des tâches administratives à caractère sensible et qui devraient donc être exclus. Pourquoi ne pas simplement se servir de ce système en ce qui a trait aux droits politiques?

M. Cassidy: J'aimerais être un peu plus précis. Je crois que cela serait une solution de rechange aux trois étapes prévues, à la catégorie B.

Vous avez signalé que l'exclusion du groupe de gestion, un groupe qui est exclu simplement en raison des étapes du processus de règlement des griefs, ne devrait pas simplement être exclu et l'Alliance d'ailleurs a soulevé le même problème. Cependant, vous dites qu'il pourrait y avoir une deuxième série d'exceptions et vous dites qu'un particulier pourrait faire partie d'une catégorie exclue même s'il continuait à faire partie d'une unité de négociation.

M. Gandall: C'est exact.

M. Cassidy: C'est l'employeur qui identifierait l'employé; ce dernier pourrait alors, s'il le désire, de façon autonome ou à titre de membre d'un groupe si c'est tout un groupe qui est visé, saisir la CRTFP de l'affaire.

[Text]

Mr. Gandall: Exactly. That is preferable to excluding whole occupational groups.

Mr. Cassidy: You would just like a very clean thing: bargaining unit in, non-bargaining unit out. As an alternative, where there would be designation by the employer with the right of appeal, of having the matter adjudicated, would that be preferable in your view to the structure in the bill now of having an A, B and C category?

• 1210

Mr. Gandall: That is the position we are advancing now. We are confident that if it were incorporated into the bill, then 99.9% of our members would enjoy the same full political rights being proposed for the rest of the Public Service. At the same time, it would satisfy the concerns expressed at this committee that perhaps there are individuals in very sensitive policy-making positions who ought not to have those rights.

Mr. Cassidy: You are not opposed to having those members involved in sensitive policy-making positions excluded though, is that right?

Mr. Gandall: Not in principle.

Mr. Daubney: My concern in drafting this bill and not just following the bargaining unit categorization—which I agree is a lot simpler—is that I do not think it really does strike the balance the public is asking us to strike: between the competing principles of an impartial Public Service and the individual rights of public servants to be involved more than they are now in political activities, for the kinds of points Michael was raising. I do not think it quite covers the kinds of concerns that D'Avignon has, and that I have also adopted as concerns of mine: that is, giving policy advice, directing the implementation of policy, awarding grants, awarding contracts, recruiting employees into the Public Service, and so on.

But the other concern is that, by your régime, there will be people who would be excluded—such as the LA category of which I was a member—from having more active political participation. I think you have to remember when we talk about three categories that there really will be two, hopefully, at the end of the day. As you say, most of your people I am sure would end up having the rights of category C employees.

In my view it is not fair to categorize it, as you did in your brief, as a restriction or a diminution or a taking away of existing rights from public servants. There may be a problem of drafting on the interpretation of the right to be a candidate. Certainly it was not my intention to

[Translation]

M. Gandall: C'est exact. Il vaut mieux procéder de cette façon et ne pas exclure des groupes professionnels entiers.

M. Cassidy: Vous voudriez quelque chose de bien simple et précis. Les membres d'une unité de négociation y auraient droit et les autres n'y auraient pas droit. Préférez-vous que ce soit l'employeur qui décide quels employés devraient être exclus, ces derniers ayant évidemment le droit d'interjeter appel, et qu'il y ait arbitrage? Préférez-vous cela à ce que l'on propose actuellement dans le projet de loi, soit la création de trois catégories, A, B et C?

M. Gandall: C'est ce que nous proposons. Nous sommes convaincus que si le projet de loi était modifié en ce sens, 99,9 p. 100 de nos membres auraient droit aux mêmes droits politiques que le reste de la Fonction publique. Cette modification permettrait de calmer les craintes qui ont déjà été signalées; en effet, certains veulent s'assurer que ceux qui sont appelés à prendre des décisions et à élaborer des politiques n'auront pas ces droits.

M. Cassidy: Vous ne vous opposez pas à ce que l'on exclue ceux qui occupent ce genre de poste?

M. Gandall: Non, pas vraiment.

M. Daubney: Lorsque j'ai proposé cette mesure législative je n'ai pas suggéré que l'on respecte la catégorie des unités de négociation—même si je sais que c'est plus simple—simplement parce que je ne crois pas que cela nous permette d'en arriver au juste milieu que le public nous demande de trouver: le juste milieu entre les principes d'une Fonction publique impartiale et les droits particuliers des fonctionnaires à participer, un peu plus, à des activités politiques. C'est ce que signalait Michael. Je ne crois pas que votre proposition calme les craintes de D'Avignon, des craintes que je fais miennes. En effet, on s'inquiète des fonctionnaires qui offrent des conseils à l'égard de l'élaboration des politiques, qui assurent la mise en oeuvre de ces dernières, qui accordent des subventions ou des contrats, ou qui recrutent des employés dans la Fonction publique.

Si les modifications que vous proposez sont adoptées, certaines personnes seraient exclues—par exemple celles de la catégorie LA, dont je faisais d'ailleurs partie moi-même—ces personnes ne pourront donc jouer un rôle politique accru. N'oubliez pas que lorsque nous proposons trois catégories, nous espérons tout compte fait qu'il n'y en aura que deux. Comme vous le dites, la plupart de vos membres, j'en suis convaincu, auraient les mêmes droits que les employés qui font partie de la catégorie C.

C'est pourquoi je ne crois pas qu'il soit juste, même si vous l'avez fait dans votre mémoire, de dire qu'il s'agit là d'une restriction, d'une diminution ou même de l'abolition de certains droits dont jouissent actuellement les fonctionnaires. Il existe peut-être certains problèmes

[Texte]

exclude people, who in this interim period are in category B, from their right to be a candidate. That is an area where I agree there is room for clarification. Nor was it the intent to exclude *en bloc* all of your members. The wording may not be clear there, either.

Your point on the PSSRB is well taken. Are you suggesting that in trying to exercise our obligation as a legislature, we could honestly do this balancing act to these competing principles, that we could, even in its present drafting, remove entirely the ES category from category B?

Mr. MacKinnon: Yes, we would certainly like that.

Mr. Daubney: In your view you have no members who are giving policy advice to the government?

Mr. MacKinnon: It is such a slippery road: just where you draw the line, I suppose even people in fairly junior capacity have some sort of an input, but policy is something that develops along the way. By the time it gets to a deputy minister there are so many hands in it. We think the swiftest way is just to say: all right, if they are in the management category, fine and dandy; if the government would like to allow some of those to be involved in political activity, fine. But we feel that if they are involved in the bargaining unit this is the easiest way to say that they should then have the full political rights, because a designation process goes on in the course of this.

Mr. Daubney: What about the LAs?

Mr. MacKinnon: I think the LAs are excluded, now.

Mr. Gandall: Not always.

Mr. Daubney: From the bargaining unit.

Mr. Gandall: Yes, there are lawyers who do have collective bargaining rights in the Public Service.

Mr. MacKinnon: The ones in the Department of Justice are all excluded. It is the ones who were in other departments. You have your distinction there. They are excluded now. There has been a process whereby this has been agreed. Therefore if they are excluded now, you can then argue they should be excluded here.

But that is not our problem. If the government wants to grant the rights of political expression to them as well, fine.

[Traduction]

rédaçionnels en ce qui concerne le droit d'être candidat. Je ne voulais certainement pas empêcher ceux qui font à titre intérimaire partie de la catégorie B d'être candidat lors d'élections. Je suis d'accord avec vous lorsque vous dites qu'il faudrait préciser ces choses. Je n'avais pas l'intention d'exclure en bloc tous vos membres. Il se peut que le libellé ne soit pas suffisamment précis.

J'ai pris note de vos commentaires sur la CRTFB. Nous essayons de nous acquitter de nos tâches à titre d'élus du peuple, et pensez-vous que nous puissions vraiment faire la part des choses entre tous ces principes et exclure le groupe ES de la catégorie B?

Mr. MacKinnon: Oui, c'est d'ailleurs ce que nous voulons.

Mr. Daubney: Vous dites donc qu'aucun de vos membres ne donne de conseils en matière de politique au gouvernement?

Mr. MacKinnon: C'est un terrain tellement glissant: il est difficile de savoir quelle sorte de démarcation établir. Je suppose que même ceux qui ont des postes peu importants participent dans une certaine mesure à l'élaboration de politiques. N'oubliez pas que ces politiques sont élaborées à plusieurs niveaux. Il y a toute une foule de gens qui auront participé avant que le sous-ministre n'en soit saisi. Nous croyons que la façon la plus simple de procéder serait la suivante: il faudrait dire que si ces employés font partie de la catégorie de la gestion, c'est bien. Si le gouvernement veut permettre à certains d'entre eux de participer à certaines activités politiques, qu'il le fasse. Nous croyons cependant que s'ils font partie d'une unité des négociations, il est plus simple de dire qu'ils devraient avoir tous les droits politiques, puisqu'après tout, il y aura une certaine identification des postes repères.

Mr. Daubney: Qu'en est-il des LA?

Mr. MacKinnon: Je crois que les LA sont exclus.

Mr. Gandall: Pas toujours.

Mr. Daubney: On parle de l'unité des négociations.

Mr. Gandall: Oui, et il y a certains avocats qui font partie de la Fonction publique et qui ont les droits de négociation collective.

Mr. MacKinnon: Par exemple, ceux qui travaillent au ministère de la Justice sont exclus. Les autres sont ceux qui travaillent à l'autre ministère. Il y a quand même une différence. Ils sont maintenant exclus. On s'était entendu là-dessus. Ils sont maintenant exclus, et on pourrait soutenir qu'ils devraient être exclus aussi aux termes de la nouvelle mesure législative.

Ce n'est pas ce qui nous préoccupe, cependant. Si le gouvernement veut leur accorder des droits d'expression politique, qu'il le fasse.

[Text]

[Translation]

• 1215

Mr. Daubney: But they are excluded on different criteria.

Mr. Gauthier: If I understood you right, you would make the exclusion process and political rights a bargainable item.

Mr. MacKinnon: No, not at all.

Mr. Gauthier: All right; because exclusions are on the basis of position. If I understood you properly, those who are able to join a union should be allowed to participate fully in the political process.

Mr. MacKinnon: That is right.

Mr. Gauthier: Those who are excluded would not be allowed. You also, like many other unions, would rather deal with the Public Service Staff Relations Board than with the Public Service Commission.

Mr. MacKinnon: We feel they are more impartial than the Public Service Commission.

Mr. Gauthier: That is a sad statement, is it not? Because they are our agents of Parliament. Mrs. Labelle is our next witness and I will certainly pursue that with her.

Mr. MacKinnon: We have had many words on that subject and feel it would be better to have the Staff Relations Board. Nothing is perfect in this world, but still we feel the Staff Relations Board would be better. And there is a process there, too, as far as exclusions are concerned. So we think it is the most practical arrangement to use that system that is in operation.

Mr. Gauthier: I appreciate that.

Mr. Daubney: The trouble is, to use that existing arrangement we are adopting an arrangement based on criteria to determine different issues altogether from those of political rights. To adapt it holus-bolus seems intellectually sloppy.

Mr. A. Cullen (Vice-President, Economists', Sociologists' and Statisticians' Association): I work in a policy environment and so I could fall under this grey area here, and not be granted political rights. The demarcation between management and bargainable units is the same. That line is an intellectually defensible line.

Why are people being excluded in terms of management? Why are they not being given bargainable rights? Because they are so closely identified with running the department, with managerial decisions and accepting responsibility.

M. Daubney: Ils sont cependant exclus en fonction de critères différents.

M. Gauthier: Si j'ai bien compris, le processus d'exclusion et les droits politiques devraient selon vous faire l'objet de négociations.

M. MacKinnon: Pas du tout.

M. Gauthier: C'est mieux, parce que les exclusions sont en fonction du poste occupé. Si j'ai bien compris, ceux qui peuvent être syndiqués devraient avoir le droit de participer pleinement au processus politique.

M. MacKinnon: C'est exact.

M. Gauthier: Ceux qui ne participent pas au processus de négociation, qui ne sont pas syndiqués, n'auraient pas les mêmes droits. Comme nombre d'autres syndicats, vous préféreriez discuter de la question avec la Commission des relations de travail dans la Fonction publique plutôt qu'avec la Commission de la Fonction publique.

M. MacKinnon: Nous sommes d'avis que la Commission des relations de travail est plus impartiale que la Commission de la Fonction publique.

M. Gauthier: C'est bien triste, n'est-ce pas? Après tout, ce sont eux qui représentent ceux qui travaillent au Parlement. M^{me} Labelle sera notre prochain témoin. Je lui en parlerai.

M. MacKinnon: Nous avons souvent discuté de la question et nous croyons qu'il serait préférable que la Commission des relations du travail se charge de cette affaire. Rien n'est parfait, nous le savons, mais nous croyons que la Commission des relations du travail pourrait faire un meilleur travail. D'ailleurs il y a déjà une certaine marche à suivre à l'égard des exclusions. Nous croyons donc que ce serait la façon la plus pratique de procéder, c'est-à-dire, se servir de ce qui existe déjà.

M. Gauthier: Je vois.

M. Daubney: Cependant, si nous nous servons de la procédure qui existe déjà, nous nous servirons d'un système qui est fondé sur un critère visant à trancher sur des questions qui sont fort différentes des droits politiques. Je ne crois pas qu'il soit judicieux de transposer ce système.

M. A. Cullen (vice-président, Association des économistes, des sociologues et des statisticien(ne)s): L'oeuvre dans le secteur des politiques et je pourrais me retrouver moi aussi dans cette zone nébuleuse et n'avoir aucun droit politique. La distinction entre le groupe de gestion et les unités de négociation présente le même problème. On peut défendre cette ligne de démarcation du point de vue intellectuel.

Pourquoi certains seraient-ils exclus simplement parce qu'ils font partie du groupe des gestionnaires? Pourquoi n'ont-ils aucun droit de négociation? Simplement parce qu'on les identifie à l'administration du ministère, au processus décisionnaire et gestionnaire, et qu'ils ont des responsabilités plus importantes.

[Texte]

I work as part of a policy team. I am not, per se, responsible for policy; I provide input. This is where the issue of political rights comes in. Is my ability to provide input impaired by my political participation, whatever it may be? Our position is, no.

If your ability to do your job, whether collecting statistics or doing an analysis of a speech in the House, is not impaired by your political activity, you should have the freedom other people have.

It is that issue of impairment. When a deputy minister does that, there is consensus there is some impairment going on. But at my level, I do not hold responsibility. I am not excluded. I am not part of the management team. Whatever I do is refined and by the time it hits the assistant deputy minister has not got my name on it any more. That is the principle: is a public servant's job impaired as a result of his participation in the political process? That is where you have the defensible line between management-excluded categories and the bargainable units.

Mr. Daubney: But if you apply that category to lawyers, towards commerce officers who are not members of bargaining units—

Mr. Gandall: To give effect to our proposal there are three changes this committee would have to make to the bill. Number one, it would have to delete the provision with respect to category B. Number two, it would have to confer upon the employer the right to exclude from the provisions of the legislation individuals who exercise significant policy-making or decision-making authority. Number three, as a safety mechanism it would have to confer on the Staff Relations Board the right to adjudicate disputes. I do not think it requires complex amendments.

• 1220

Dr. John Baglow (Representative, Economists', Sociologists' and Statisticians' Association): You stated you are trying to achieve that balance. That obviously makes sense.

We differ on where that balance is. We see the balance as much more liberal than you do. I think we could cite cases—for example in the Frazier instance—which drove the government wild. The number of people who argued he should not be allowed to speak was really very, very few.

[Traduction]

Je fais partie d'une équipe d'élaboration de politiques. Je ne suis pas vraiment responsable de la politique; j'y participe simplement. Et c'est là qu'on peut parler de droits politiques. Ma participation à des activités politiques, quelles qu'elles soient, gêne-t-elle ma participation au processus d'élaboration des politiques? D'après nous la réponse est non.

Si les activités politiques auxquelles vous participez ne gênent en rien votre capacité de faire votre travail, qu'il s'agisse de la collecte de données statistiques ou de l'analyse d'un discours prononcé à la Chambre, vous devriez donc avoir les mêmes droits que les autres.

Ce qui compte c'est la capacité de faire son travail. Lorsqu'un sous-ministre veut participer à des activités politiques, tout le monde reconnaît qu'il ne peut pas faire son travail de la même façon. Mais les gens qui occupent un poste comme le mien, au même niveau que le mien, il n'y a pas de problème parce que je n'ai aucune responsabilité. Je ne suis pas exclu. Je ne fais pas partie du groupe de la gestion. Ce que je fais est modifié et ressassé à plusieurs reprises avant que le document ne parvienne au sous-ministre adjoint. De fait, quand ce dernier reçoit le document mon nom n'y figure plus. Et c'est ça l'idée; il faut se demander si la capacité d'un fonctionnaire de faire son travail est diminuée en raison de sa participation à des activités politiques. C'est en répondant à cette question que vous pouvez défendre toute distinction faite entre le groupe des gestionnaires—qui sont exclus—et les unités de négociation.

M. Daubney: Mais si vous vous servez de la même division pour les avocats, pour les agents chargés du commerce qui ne font pas partie d'unités de négociation...

M. Gandall: S'il désirait adopter notre proposition, le Comité devrait apporter trois modifications au projet de loi. Tout d'abord, il devrait faire disparaître la catégorie B. Deuxièmement, il faudrait qu'il accorde à l'employeur le droit d'exclure des dispositions de la loi des particuliers qui jouent un rôle important à l'égard du processus décisionnel et du processus d'élaboration des politiques. Troisièmement, comme mesure de sécurité, le projet de loi devrait accorder à la Commission des relations du travail le droit d'assurer l'arbitrage lors de conflits. Il ne sera pas nécessaire d'apporter des modifications trop compliquées.

M. John Baglow (représentant, Association des économistes, des sociologues et des statisticien(ne)s): Vous avez dit que vous vouliez trouver le juste milieu. Ce serait logique.

Évidemment, nous n'arrivons pas à nous entendre sur ce qu'il faut faire pour faire la part des choses. Nous proposons des mesures beaucoup plus libérales que les vôtres. Je crois que je pourrais vous donner des exemples—l'affaire Frazier par exemple—qui ont vraiment fait paniquer le gouvernement. Très peu de gens

[Text]

The English report has come for revision. We have opted for the Masterman report essentially. In fact we know that is undergoing an awful lot of change. We have other countries that are more liberal than we and apparently no problem. It seems to us that what you want to do is draft a bill or put something in legislation which is not going to result in Charter challenges and continue this cussed battle we have. I think if we go too far in that balance to being protective when it is not necessary you are going to find there are a lot more Charter challenges and we have not really solved very much by it.

Mr. Daubney: Just a quick response to that, Mr. Chairman. The courts are upholding the existing régime—section 32—on Charter challenges, saying it is a reasonable limit in a free and democratic society.

Dr. Baglow: That is true, but once you put those categories into effect I think you are going to find a different challenge because there is an equality notion in here. It would be very easy to say, wait, I am doing the same function as that person who has rights. Under the notion of reasonableness, which I think is the defence Parliament is using at the moment, the reasonableness argument will fall because it will not be reasonable.

Mr. Daubney: If you use the bargaining unit line those challenges are still going to be open—

Dr. Baglow: Because the employer still has the option of saying this particular employee is a particular problem. Now remember, we are only talking about 3% or 4% of the public sector employees in that category A.

Mrs. Mailly: Mr. Gandall, what you just said has helped me a great deal. My first question is now much shorter.

You are trying for a package approach based on the category of people who can and cannot belong to bargaining units. I do share David's concern. In all the discussions we have had that led up to the government deciding David's bill really represented the best effort to ensure the rights can be exercised, we were concerned about the public perception of an objective and professional civil service.

If we are to divide the categories according to those people who can belong to a bargaining unit and those who cannot, in the public's perception the fact that you belong to a bargaining unit has become so politicized we

[Translation]

étaient d'avis qu'il ne devrait pas avoir le droit à la libre expression.

Le rapport English a été étudié. Nous sommes d'accord avec les propositions et les conclusions formulées dans le rapport Masterman. De fait, nous savons que toutes sortes de changements sont apportés. D'autres pays ont une attitude beaucoup plus libérale et ils n'éprouvent absolument aucun problème à l'égard des droits politiques des fonctionnaires. À notre avis, vous devez rédiger un projet de loi ou modifier les lois actuelles de sorte à ne pas encourager les personnes visées à évoquer la Charte des droits. Tout cela ne ferait que prolonger cette discussion et cette bataille. Si l'on prend trop de mesures pour assurer une protection qui n'est pas vraiment nécessaire, vous découvrirez que beaucoup plus de gens demanderont aux tribunaux de trancher, en fonction des protections assurées par la Charte des droits. Tout cela ne changera rien au problème.

M. Daubney: Monsieur le président, j'aimerais dire quelques mots là-dessus. Les tribunaux appuient le régime actuel—l'article 32—en ce qui a trait aux cas de ceux qui invoquent la Charte des droits; les tribunaux disent qu'il s'agit de limites fort raisonnables qui sont acceptables dans une société libre et démocratique.

M. Baglow: C'est vrai, mais si vous adoptez ces trois catégories, vous vous retrouvez avec un nouveau problème car il existe quand même une question d'égalité. Il serait bien facile de dire oui, attendez, je fais la même chose que cette autre personne qui, elle, a ses droits. On parle de caractère raisonnable, et je crois que c'est la défense qu'utilise actuellement le Parlement, mais tout ça ne tiendra plus parce que l'attitude du gouvernement n'est justement pas raisonnable.

M. Daubney: Si vous vous servez du principe de l'unité de négociation, il y aura amplement matière à...

M. Baglow: Puisque l'employeur peut toujours dire: je veux exclure cet employé parce qu'il présente un problème. N'oubliez pas, nous ne parlons que de trois ou quatre pour cent des fonctionnaires de la catégorie A.

Mme Mailly: Monsieur Gandall, ce que vous venez de dire m'a vraiment aidé. Pour cette raison, ma première question sera beaucoup plus courte.

Vous voulez que nos propositions soient établies en fonction de l'appartenance ou de la non-appartenance à une unité de négociation. J'ai les mêmes réserves que David à cet égard. Lors de toutes les discussions qui ont précédé, la décision du gouvernement de choisir le projet de loi de David parce qu'il s'agissait de la meilleure façon d'assurer les droits des fonctionnaires, nous n'avons pas caché que nous nous préoccupions de la perception qu'a le public d'une fonction publique professionnelle et objective.

Si nous devons répartir des catégories en fonction de la participation ou de la non-participation d'un employé à une unité de négociation, je crains que le public ne nous dise que tout cela n'est pas objectif, que c'est absolument

[Texte]

would immediately be susceptible to being told this is ridiculous, there is no way you will meet that objectivity criteria.

Perception is perception, but perception is very large in political life and sometimes—most often—becomes reality in people's minds. How do you address this?

Mr. Gandall: We are using the term "bargaining unit" as shorthand so the committee can understand. I think the public would be very receptive to the notion that Parliament has decided to extend full political rights to all employees who do not exercise managerial functions and are not public service managers. That would be my response.

• 1225

The second thing is that I think perhaps we interpret the evidence somewhat differently. Our experience is that most members of the public are not unduly alarmed when they find out that our members who do not exert any significant policy-making authority in the Public Service have the right to vote or run for office.

They become alarmed when they find out that they do not have full political rights. To the degree that this bill would not resolve that ambiguity in the public mind, that concern would exist not only within our membership but also within the public at large amongst their friends and their workmates and their neighbours and so on.

Mrs. Mailly: I represent an area made up of a large majority of civil servants, and I find that, whether they are maintenance men or clerks or professional people, they seem to be the most informed and the most active. This is why I would like them to be able to exercise their full rights. They are informed individuals, and we are losing them in our democratic process.

Civil servants themselves have told me they are very concerned about their rights officially being recognized. They very often come to my office and say they have an internal problem with this civil servant who came through the system, through the political process, where that person belongs to a union and there is no way they would be comfortable with limited rights when the other person's rights are not limited.

It is the position the person occupies, the influence that person can have on the perception of the work of the department and also in the public's mind, that is of concern to these people. The demarcation line of belonging to a bargaining unit or not does not play a role. As a matter of fact, it frightens them.

Mr. Gandall: We share your concern that people who have a significant policy role ought not to have political rights. We have expressed that. What we are proposing would take care of that. It would give the employer the unilateral right to say that these people ought not to have political rights. Of course, they would have the

[Traduction]

ridicule, puisqu'il a une idée bien politisée de la participation à une unité de négociation.

La perception n'est vraiment que la façon dont vous voyez les choses, mais elle joue un rôle très important au niveau politique et devient très souvent, pour certains, la réalité. Comment régler le problème?

M. Gandall: Nous nous servons du terme «unité des négociations» comme mot passe-partout pour que le Comité comprenne bien ce qu'on veut dire. Je crois que le public appuierait sans problèmes la décision du gouvernement d'accorder leurs pleins droits politiques à tous les employés qui ne sont pas des gestionnaires. C'est ce que je pense.

Deuxièmement, il se peut que nos interprétations des faits divergent. D'après notre expérience, le fait que la plupart de nos membres fonctionnaires sans grande autorité pour établir des politiques ont le droit de voter ou de se présenter aux élections ne dérange pas trop le public.

Par contre, ce qui dérange les Canadiens est de s'apercevoir que les fonctionnaires ne jouissent pas de tous les droits politiques. Si ce projet de loi ne réglait pas cette anomalie, le public—ainsi que nos membres, leurs amis, leurs collègues et leurs voisins—seraient toujours inquiets à ce sujet.

Mme Mailly: En grande partie, mes commettants sont des fonctionnaires; qu'ils soient des préposés à l'entretien, des commis ou des professionnels, ce sont, à mon avis, nos citoyens les mieux renseignés et les plus engagés. C'est pour cela que j'aimerais qu'on leur accorde tous les droits. Notre système démocratique ne profite pas des lumières de ces personnes bien renseignées.

Des fonctionnaires m'ont dit être très inquiets quant à la reconnaissance de leurs droits. On vient souvent me raconter les problèmes internes avec tel ou tel fonctionnaire syndiqué qui, tout en suivant les règles, a participé au système politique et n'aimerait pas voir limiter ses droits, surtout si ces limites ne s'appliquaient pas à d'autres groupes d'employés.

Pour ces personnes, ce qui importe n'est pas l'appartenance à telle ou telle unité de négociation, mais plutôt le poste et l'influence que peut avoir son titulaire sur la perception publique des activités du ministère en question. Au fait, la possibilité de trancher selon l'appartenance ou la non-appartenance à une unité de négociation leur fait plutôt peur.

M. Gandall: Comme nous l'avons dit, nous sommes d'accord qu'il ne faut pas accorder aux personnes pouvant influencer l'établissement de politiques le droit aux activités politiques. En effet, notre proposition réglerait les cas de ces employés, en donnant à l'employeur le plein droit de leur interdire de façon unilatérale le droit à ces

[Text]

corresponding right to challenge that at the Staff Relations Board.

The question of whether they belong to a bargaining unit or not is from the public point of view a pretty arcane distinction. Once this bill goes through, and hopefully it will in amended form, the public is going to acknowledge that Public Service employees have been extended political rights. And if there is going to be positive or negative feedback, that is going to happen anyway.

The other considerations are pretty arcane as to whether they represent unions or not. I do not think that is going to have any significant effect on public opinion. It is going to have a pretty deep effect on our members and other Public Service employees, but for the most part the public will acknowledge that. The federal Public Service now enjoys political rights, with some exceptions. It is a question of how you define the exceptions.

Mrs. Mailly: We have our own analysis of the information we get, and my information is not the same as yours. Perhaps it is in the eye of the beholder in both our cases.

Mr. Gandall: I appreciate that.

Mrs. Mailly: I do not know if you are aware of this, but there are very strong public objections to our proceeding. I had very little reaction when we first started with this, but now I am getting a lot of reaction from civil servants who say this is terrible.

Mr. Cullen: On the other hand, your bill is supposed to be tightening up on jurisprudence. If you look at the Walsh case, and you look at the realities here and in your own riding, it means that this is what you are trying to do. So the cat is already out of the bag.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): Have you surveyed your membership in the last one, two, or three years, to get a sense from them as to what their feelings are on the actual importance of seeing their political rights enhanced in any way, shape, or form? And if you have done that, can I see a copy of those results?

• 1230

Mr. MacKinnon: We will certainly be glad to give you those. We have surveyed our members. We do this quite frequently on issues that we think concern them to make sure we are in tune with what they want. Something like 70% were in favour of being granted fuller political rights.

Now, again, this does not mean that 70% of our members are going to become involved. They just want to have the right, that is all.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): That is your most recent survey?

Mr. MacKinnon: Yes, it was done a couple of years ago.

Mr. Gandall: No, it was done just preceding the current round of bargaining. We are in bargaining with

[Translation]

activités. En revanche, bien entendu, ces employés pourraient appeler de cette interdiction devant la CRTFP.

Dans l'esprit du public, le critère de l'appartenance à une unité de négociation est plutôt arbitraire. Une fois ce projet de loi modifié et adopté—et j'espère qu'il le sera—le public prendra connaissance des droits politiques supplémentaires qu'on aura accordés aux fonctionnaires, et fera connaître ses réactions positives ou négatives.

La représentation syndicale, entre autres, est un critère plutôt arbitraire dont le public ne tiendra guère compte. Bien sûr, ce critère aura des répercussions pour nos membres et pour d'autres fonctionnaires, ce que le public comprendra facilement. Les fonctionnaires du gouvernement fédéral jouissent déjà de certains droits politiques; il s'agit d'en définir les exceptions.

Mme Mailly: Notre analyse des renseignements diverge de la vôtre. C'est peut-être une question du point de vue.

M. Gandall: Je m'en rends compte.

Mme Mailly: Je ne sais pas si vous êtes au courant de l'opposition publique très forte à l'adoption de ce projet de loi. Au début de nos délibérations on n'en entendait pas parler, mais de nombreux fonctionnaires m'expriment maintenant leur désaccord très profond.

M. Cullen: Oui, mais ce projet de loi vise à resserrer les règles: on n'a qu'à examiner le jugement Walsh ou la situation ici ou chez vous pour s'en rendre compte. Cela ne surprendra personne.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Depuis un, deux ou trois ans, avez-vous sondé les avis de vos membres pour voir s'ils trouvent important de faire élargir leurs droits politiques? Si oui, pouvez-vous me faire parvenir les résultats de ces sondages?

M. MacKinnon: Avec plaisir. Nous avons effectué un sondage auprès de nos membres; d'ailleurs nous en effectuons souvent pour nous assurer que nous parlons effectivement en leur nom. Dans ce cas-ci, environ 70 p. 100 de nos membres prônaient l'élargissement des droits politiques.

Ce n'est pas dire que 70 p. 100 de nos membres vont se lancer dans des activités politiques; ils veulent simplement en avoir le droit.

M. Turner (Ottawa—Carleton): C'est le plus récent sondage que vous avez effectué?

M. MacKinnon: Oui; il date de deux ans environ.

M. Gandall: Au fait, on a effectué ce sondage l'automne dernier, avant d'entamer nos négociations

[Texte]

Treasury Board now. In fact, one of the proposals that we put on the table is the extension of political rights to Public Service employees. That survey was conducted last autumn.

Mr. MacKinnon: We did do one before, which is the one I was referring to. It was a very full one. It was not just concerned with bargaining, but we did question them at that time on it.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): You are willing to give us the questions as well as the results?

Mr. MacKinnon: Oh, sure. We will give you the whole questionnaire.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): Did you ask them anonymously if any of them had ever worked in any political campaigns of any kind?

Mr. MacKinnon: We pretty well know who has worked in a political campaign and we know the ones who have been very active. The thing is, as I think we all know, particularly in the National Capital Region, many of them are involved anyway, so the bill would legalize something that does exist in fact right now. There is a lot of activity like that.

The Acting Chairman (Mr. Tupper): Mr. MacKinnon, we want to thank you and your colleagues this morning for a thoughtful presentation. It may well be that we will want to fine-tune some of our ideas with you.

I trust you will convey the information that has just been sought to the committee by the clerk, if you would: hopefully, some time in the next week.

Mr. MacKinnon: Sure.

The Acting Chairman (Mr. Tupper): I would remind our committee that our next meeting is on Tuesday, May 10, at 6 p.m. in this room. Our witness is Madam Labelle, Chairman of the Public Service Commission.

The meeting stands adjourned to the call of the Chair.

[Traduction]

actuelles avec le Conseil du Trésor. Une de nos propositions est effectivement d'accorder des droits politiques aux fonctionnaires au même titre qu'à nos autres membres.

M. MacKinnon: Je parlais d'un autre sondage, plus complet, effectué avant celui-là, et qui abordait la question des droits politiques, sans se limiter à notre position lors des négociations.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Voulez-vous nous faire parvenir les questions ainsi que les réponses?

M. MacKinnon: Oui, bien sûr. Nous vous enverrons le questionnaire au complet.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Sans les obliger à s'identifier, avez-vous demandé à vos membres s'ils avaient jamais participé à des campagnes politiques?

M. MacKinnon: Grosso modo, nous connaissons ceux qui y ont participé, ainsi que ceux dont la participation est très active. On sait tous, je crois, surtout ici dans la région de la Capitale nationale, que bon nombre de ces personnes ont déjà des activités politiques: le projet de loi ne ferait que régulariser une situation assez répandue.

Le président suppléant (M. Tupper): Monsieur MacKinnon, nous voulons remercier vous et vos collègues pour votre exposé bien réfléchi. Il se peut que le Comité vous demande encore des précisions.

Nous vous saurons gré de faire parvenir les renseignements demandés au greffier d'ici une semaine, si la chose est possible.

M. MacKinnon: Volontiers.

Le président suppléant (M. Tupper): Je rappelle aux membres du Comité que notre prochaine séance aura lieu le mardi 10 mai à 18 heures ici dans cette salle. Le témoin sera M^{me} Labelle, présidente de la Commission de la Fonction publique.

La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESSES

From the Professional Institute of the Public Service of Canada:

Iris Craig, President;

Pierre Gauvin, Member of the Board of Directors and Francophone spokesperson.

From the Economists, Sociologists' and Statisticians Association:

Jack MacKinnon, President;

Alexander Cullen, Vice-President;

Marvin Gandall, Executive Secretary;

Don Whiteside, President of ESSA Local, National Health and Welfare.

TÉMOINS

De l'Institut professionnel de la Fonction publique du Canada:

Iris Craig, présidente;

Pierre Gauvin, membre du conseil d'administration et porte-parole français.

De l'Association des économistes, sociologues et statisticien(nes):

Jack MacKinnon, président;

Alexander Cullen, vice-président;

Marvin Gandall, secrétaire exécutif;

Don Whiteside, président du local de l'AÉSS, Santé et Bien-être national.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 6

Tuesday, May 10, 1988

Chairman: Howard Crosby

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 6

Le mardi 10 mai 1988

Président: Howard Crosby

*Minutes of Proceedings and Evidence of the
Legislative Committee on*

BILL C-273

**An Act respecting political
rights of public employees**

*Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif
sur le*

PROJET DE LOI C-273

**Loi sur les droits politiques
des fonctionnaires**

RESPECTING:

Order of Reference

CONCERNANT:

Ordre de renvoi

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Second Session of the Thirty-third Parliament,
1986-87-88

Deuxième session de la trente-troisième législature,
1986-1987-1988

LEGISLATIVE COMMITTEE ON BILL C-273,
AN ACT RESPECTING POLITICAL RIGHTS
OF PUBLIC EMPLOYEES

Chairman: Howard Crosby

Members

Michael Cassidy
David Daubney
Jean-Robert Gauthier
Jim Hawkes
Barry Moore
Bill Tupper
Barry Turner

(Quorum 4)

Elizabeth B. Kingston
Clerk of the Committee

Pursuant to Standing Order 94(4)

On Friday, May 6, 1988:

Barry Moore replaced Claudy Mailly.

COMITÉ LÉGISLATIF SUR LE PROJET DE LOI C-273,
LOI SUR LES DROITS
POLITIQUES DES FONCTIONNAIRES

Président: Howard Crosby

Membres

Michael Cassidy
David Daubney
Jean-Robert Gauthier
Jim Hawkes
Barry Moore
Bill Tupper
Barry Turner

(Quorum 4)

Le greffier du Comité
Elizabeth B. Kingston

Conformément au paragraphe 94(4) du Règlement

Le vendredi 6 mai 1988:

Barry Moore remplace Claudy Mailly.

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MAY 10, 1988

(7)

[Text]

The Legislative Committee on Bill C-273, An act respecting political rights of public employees, met at 6:51 o'clock p.m. this day in Room 307 of the West Block, the Chairman, Howard Crosby, presiding.

Members of the Committee present: Micheal Cassidy, David Daubney, Jean-Robert Gauthier, Jim Hawkes, Bill Tupper.

In attendance: From the Library of Parliament, Research Branch: William Bartlett and Gerry Schmitz, Research Officers.

Witnesses: From the Public Service Commission: Huguette Labelle, Chairman; Gilbert Scott, Commissioner; Peter Lesaux, Commissioner.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Tuesday, February 9, 1988, concerning Bill C-273, An Act respecting political rights of public employees. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, March 1, 1988, Issue No. 1*).

Huguette Labelle made an opening statement, and with the other witnesses, answered questions.

It was agreed,—That the brief presented by the Public Service Commission be printed as an appendix to this day's *Minutes of Proceedings and Evidence*. (*See Appendix "C-273/2"*).

At 8:20 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Elizabeth B. Kingston,
Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 10 MAI 1988

(7)

[Traduction]

Le Comité législatif sur le projet de loi C-273, Loi sur les droits politiques des fonctionnaires, se réunit aujourd'hui à 18 h 51, dans la pièce 307 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Howard Crosby. (*président*).

Membres du Comité présents: Micheal Cassidy, David Daubney, Jean-Robert Gauthier, Jim Hawkes, Bill Tupper.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: William Bartlett et Gerry Schmitz, attachés de recherche.

Témoins: De la Commission de la Fonction publique du Canada: Huguette Labelle, présidente; Gilbert Scott, commissaire; Peter Lesaux, commissaire.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du mardi 9 février 1988 relatif au projet de loi C-273, Loi sur les droits politiques des fonctionnaires. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du jeudi 1^{er} mars 1988, fascicule n^o 1*).

Huguette Labelle fait une déclaration préliminaire, puis elle-même et les autres témoins répondent aux questions.

Il est convenu,—Que le mémoire de la Commission de la Fonction publique figure en annexe aux *Procès-verbaux et témoignages* d'aujourd'hui. (*Voir Appendice «C-273/2»*).

À 20 h 20, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité
Elizabeth B. Kingston

EVIDENCE

*[Recorded by Electronic Apparatus]**[Texte]*

Tuesday, May 10, 1988

• 1851

The Chairman: I see a quorum of members. I will call the meeting of the Legislative Committee on Bill C-273 to order.

I will begin by apologizing to our invited witnesses, particularly Madam Labelle, for our tardiness, but these are the vagaries of parliamentary life. I know the Public Service Commission is well aware of the difficulties of scheduling matters with parliamentarians.

In welcoming you to the committee, I will ask you to proceed in whatever manner you see fit. It might be appropriate if you make a presentation and then permit some time for questioning by members of the committee.

I should mention at the outset, as members are well aware, Madam Labelle, that this is a private member's bill, so it does not have the endorsement of the government as such. It is in possibly a little different status, and I think that is why the members of the committee asked you and your colleagues to come to the committee to indicate what your views as a commission interested in the rights of public servants might be. With that introduction, I will allow you to proceed in the manner that you see fit.

Ms Huguette Labelle (Chairman, Public Service Commission of Canada): Thank you, Mr. Chairman and members of the committee. Commissioners Lesaux and Scott join me in thanking you for this opportunity. We feel this is a very important topic, because to a certain extent it is very closely related to our democratic system.

The Public Service Commission, under the authority of Parliament, has been exercising its functions by implementing the current legislation, using the judgments and rulings of the courts in doing so. More recently, we all realize, the Charter of Rights has changed the boundaries that guide our direction. Mr. Chairman, the rules governing our universe have changed, but what has not changed is the need to make adjustments constantly to that universe. It is with this spirit that we meet with your committee today. Like you, we feel it is important to strike the right balance between maintaining an impartial and non-political Public Service and ensuring that rights of public servants to participate in political activities are not unduly restricted. We therefore welcome this discussion.

Over the years the concept of merit, which is at the heart of our legislation, has remained relatively

TÉMOIGNAGES

*[Enregistrement électronique]**[Traduction]*

Le mardi 10 mai 1988

Le président: Je vois que nous avons le quorum. Je déclare ouverte la séance du Comité législatif sur le projet de loi C-273.

Je tiens d'abord à présenter nos excuses à nos témoins, et particulièrement à M^{me} Labelle, pour ce retard; ce sont les aléas de la vie parlementaire. Mais je suis sûr que la Commission de la fonction publique a conscience des difficultés d'organisation que peuvent avoir parfois les députés.

Je vous souhaite donc la bienvenue, et vous demande de prendre la parole, sous la forme qui vous conviendra le mieux. Vous pouvez, si vous voulez nous, faire un exposé, ce qui nous permettra ensuite de passer aux questions des membres du Comité.

Je devrais dire dès le départ, et les membres du Comité le savent déjà, Madame Labelle, qu'il s'agit d'un projet de loi d'initiative parlementaire, et il n'a donc pas a priori l'approbation du gouvernement. C'est donc un cas un peu particulier, qui explique sans doute que les membres du Comité vous aient demandé, ainsi qu'à vos collègues, de comparaître, puisque la question des droits des fonctionnaires intéresse la Commission. Cela dit en guise d'introduction, je vous passe maintenant la parole.

Mme Huguette Labelle (présidente de la Commission de la fonction publique du Canada): Merci, monsieur le président, et distingués membres du Comité. Mes collègues, les commissaires Lesaux et Scott, se joignent à moi pour vous remercier de votre invitation. C'est un sujet très important, qui touche de très près au fonctionnement même de notre démocratie.

La Commission de la fonction publique agit en vertu du pouvoir qui lui est conféré par le Parlement, et elle applique la loi en vigueur en s'appuyant sur les décisions rendues par les tribunaux. Plus récemment, comme nous le savons tous, l'application de la Charte des droits a modifié les limites et orientations de notre action. Monsieur le président, les règles qui gouvernent notre monde ont évolué, mais ce qui n'a pas changé, c'est la nécessité de s'adapter de façon permanente à cet univers. C'est dans cet état d'esprit que nous nous présentons devant votre Comité. Comme vous, nous avons le sentiment qu'il est important de rechercher un équilibre entre conserver une Fonction publique impartiale et apolitique et s'assurer que les droits des fonctionnaires de participer à des activités politiques ne sont pas indûment restreints. Nous sommes donc très heureux de pouvoir participer à ce débat.

Au fil des ans, la notion de mérite, qui est un principe même de notre législation, a relativement peu évolué; ce

[Texte]

unchanged, but the question of public servants engaging in political activities has evolved through subsequent amendments, which really bring us to the current act, which, with Justice Walsh's decision, now provides for additional permissible activities.

This committee has undoubtedly studied the Federal Court decision of Justice Walsh of 1986, which maintains the constitutionality of section 32 of the Public Service Employment Act while providing a broader interpretation of what constitutes permissible political activities. Based on this interpretation, the federal public servants today can undertake a range of permissible political activities that starts from those that are stated in the act and with which you are familiar, but also has additional ones, such as being able to serve as a delegate at a leadership convention or providing assistance to a candidate or a party in ways that do not attract public attention to themselves and would not be perceived as imperilling their ability to discharge their Public Service responsibilities.

• 1855

Mr. Chairman, in preparing new legislation we urge you to ensure that Parliament provides appropriate direction to public servants. I think one of the ways of doing this would be to ensure that the principles Parliament believes in are enshrined or are in the law as a preamble. We feel this would be a very important tool to provide guidance to government, to provide guidance to the agency that would be responsible for administering the act. We believe that parliamentarians today should give direction on the meaning of an impartial Public Service, on the nature of the public servant's right to participate in the political life of their country, and on their right to protection against undue pressure or influence.

In our brief, Mr. Chairman, we suggest four principles that could be looked at as a preamble to a bill on political activities. These deal with the maintenance of public trust between the public and the government; they deal with the public's right to be treated and served impartially; they deal with the government's right to be advised and served professionally; and they also deal with the rights of public servants to participate in the political affairs of their country, while at the same time protecting them against punitive measures based on unfounded or unsubstantiated perception of political partisanship.

Mr. Chairman, we worry about this latter point. We do not feel that employees should be subjected to pressures from peers, from supervisors, from whatever government is in power. We, like you, would not want to see a situation where we would return to the early part of Confederation, to bloodbaths and massive firings or

[Traduction]

qui a beaucoup évolué par contre, à la suite des modifications de la loi, c'est la façon dont on a envisagé la question du droit des fonctionnaires de participer aux activités politiques. C'est ainsi qu'on en est arrivé à la version actuelle de la loi, laquelle, en même temps que la décision du juge Walsh, permet aux fonctionnaires de participer à toute une gamme d'activités qui jusqu'alors leur étaient interdites.

Le Comité a certainement étudié la décision de la Cour fédérale rendue en 1986 par le juge Walsh, laquelle statuait que l'article 32 de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique était constitutionnelle en même temps qu'elle définissait un cadre d'interprétation plus large en ce qui a trait aux activités politiques permises. Grâce à cette décision, les fonctionnaires fédéraux peuvent aujourd'hui participer à des activités politiques, non seulement celles qui sont énumérées dans la loi et que vous connaissez, mais encore d'autres: participer à titre de délégué à un congrès au leadership, soutenir un candidat ou un parti, à condition que le fonctionnaire n'attire pas l'attention du public sur lui et que cela ne nuise pas à sa capacité de s'acquitter de ses tâches au sein de la Fonction publique.

Monsieur le président, lorsque vous préparerez la nouvelle législation, nous vous recommandons de vous assurer que le Parlement donne une orientation appropriée aux fonctionnaires. Nous vous suggérons de le faire en énonçant, dans le préambule, les principes qui devraient guider leur conduite étant donné que c'est généralement dans le préambule que l'on indique au gouvernement et à l'organisme responsable d'administrer la loi la façon d'interpréter celle-ci. Nous estimons que les parlementaires devraient donner une orientation en ce qui a trait à la définition d'une Fonction publique impartiale, au concept du droit du fonctionnaire de participer à la vie politique de son pays et à son droit d'être à l'abri de toute mesure répressive ou influence indue.

Dans notre mémoire, monsieur le président, nous suggérons quatre principes qui pourraient servir de préambule à une loi sur les activités politiques des fonctionnaires. Selon le premier, le public doit garder confiance envers le gouvernement; selon le deuxième, le public a le droit d'être servi de façon impartiale; selon le troisième, le gouvernement a le droit d'être conseillé et servi avec professionnalisme, et le dernier reconnaît aux fonctionnaires le droit de participer aux affaires politiques de leur pays tout en étant à l'abri de toutes mesures répressives basées sur une perception non fondée ou injustifiée de partisanerie politique.

Monsieur le président, nous sommes préoccupés au sujet de ce dernier point. Nous ne pensons pas que les employés devraient être soumis à des pressions de la part de leurs collègues, de leur chef de service ou du gouvernement élu. Nous ne désirons, pas plus que vous, retourner à l'époque des «bains de sang» et des

[Text]

hirings. We know that members of this committee have been pre-occupied with this, and we equally are.

I would like very briefly to highlight additional major points we make in the brief, not the more technical ones. In examining the bill, we kept in mind that 70% of public servants work and live outside the National Capital Region and that they perform very different tasks, many of them sensitive in terms of the public being served, or the government of the day. In reflecting on how best to determine who should have restricted or expanded rights with respect to participating in political activities, we came to the conclusion that the regime should be based on the nature of the job and duties performed by public servants.

Like you, like Mr. Daubney, we should say, we believe that members of the management category should be restricted, and we also suggest that deputy and associate deputy ministers should be restricted. For all other employees, however, we have found in looking at this question ourselves that it was difficult to find an approach that was reasonable, fair, and simple to introduce.

Having looked at the classification system, which would be the simplest in arriving at an approach, we found that it would probably not meet the criteria of reasonableness and fairness, because it is arbitrary and would probably not take the test of the course. But we have four main reasons we want to leave with you in terms of the problem of using a classification-based system. That is because of the nature of the classification system itself: it was meant to do something else.

One of the problems is that certain generalist occupational groups combine the functions of several specialized groups. For example, a particular AS working in a given function may have as part of his duties the responsibilities of the PE group, the FI group or financial officer, or the purchasing group.

• 1900

The second problem is that jobs classified in different occupational groups frequently share similar and overlapping functions. The CR and PM different levels may give you that sort of rating.

Thirdly, levels within occupational groups do not reflect in a consistent manner the degree of sensitivity of positions. You can have a situation where the more junior levels of an occupational group are in more sensitive positions as opposed to the more senior levels. You cannot say that perhaps the top levels of a given occupational group ought to be more restricted and all the lower levels less.

[Translation]

congédiements ou recrutements massifs qui ont marqué le début de la Confédération. Nous partageons les préoccupations des membres du Comité à cet égard.

J'aimerais maintenant faire ressortir d'autres questions importantes que nous soulevons dans notre mémoire et qui ne portent pas sur les aspects les plus techniques. Lorsque nous avons examiné le projet de loi, nous avons gardé à l'esprit le fait que 70 p. 100 de tous les fonctionnaires travaillent et vivent à l'extérieur de la Région de la capitale nationale et qu'ils exercent des tâches différentes, dont un bon nombre sont très délicates tant du point de vue du public desservi que de celui du gouvernement en place. En cherchant à trouver la meilleure façon de déterminer qui devrait avoir des droits limités ou des droits élargis en matière de participation aux activités politiques, nous sommes parvenus à la conclusion que le régime devait être fondé sur la nature du travail et les tâches exécutées par les fonctionnaires.

Comme vous ou plutôt comme M. Daubney, nous estimons que les membres de la catégorie de la gestion devraient être visés par la limitation des droits et nous suggérons qu'il en soit de même des sous-ministres et des sous-ministres associés. Pour tous les autres employés, cependant, il est difficile de trouver une méthode qui soit raisonnable, juste et facile à appliquer.

Après avoir examiné le système de classification, qui devrait être le plus simple possible, nous avons constaté qu'il ne serait sans doute pas suffisamment raisonnable et juste conformément aux critères, parce qu'il s'agit d'un processus arbitraire qui ne pourrait sans doute pas être justifié devant les tribunaux. Voici quelles sont les quatre grandes raisons pour lesquelles le recours à un régime fondé sur la classification ne nous semble pas satisfaisant et cela en raison de la nature même du système de classification qui a été conçu à d'autres fins.

Certains groupes de généralistes englobent les fonctions de plusieurs groupes de spécialistes. Par exemple, un AS qui occupe un poste donné peut assumer, dans le cadre de ses fonctions, les responsabilités d'un PE, d'un FI ou agent financier, ou encore d'un employé du groupe des achats.

En deuxième lieu, les emplois classés dans des groupes professionnels différents ont souvent des fonctions semblables et des responsabilités qui se chevauchent. Les différents niveaux de CR et de PM en sont un bon exemple.

Troisièmement, les niveaux à l'intérieur des groupes professionnels ne reflètent pas de façon logique le degré de sensibilité des postes. Les échelons inférieurs d'un groupe professionnel peuvent remplir des fonctions plus délicates que les échelons supérieurs. On ne peut pas dire qu'il faudrait limiter davantage les activités politiques du niveau supérieur d'un groupe professionnel donné et moins limiter les niveaux inférieurs.

[Texte]

You can have a PM-02 in Employment and Immigration who is on the front line recommending individuals for jobs, but can you have a PM-06 in headquarters who works in an analysis unit and is in no way responsible for providing advice or interfacing with the public.

The fourth area of the problem is that positions at the same level within an occupational group do not all have the same degree of sensitivity. You can have a commerce officer at one level who works in the region and does audits of certain firms and you can have the same CO-1 in Ottawa who can work in a situation where he is not providing advice, not getting contracts and not doing audits of the general public.

Our brief suggests that it may not be practical for the commission or any other body to use the hearing process to determine the rights of certain occupational groups. This is primarily because we feel that if it were to be used, the legislation should include the types of criteria Parliament would want to see utilized in judging and assessing various situations.

In our brief we suggest certain criteria your committee might want to study to see if they could be useful. The kind of criteria we are talking about are things like employees who work in an inspection capacity, who implement regulations, negotiate on behalf of the government and those who are responsible to carry out law enforcement responsibilities, perhaps a customs officer.

Mr. Chairman, about the partisan activities that could be carried out by public servants, our brief recommends that you look carefully at two of the activities that could be problematic. One of them is holding office in a party and the other is collecting funds for a party. You may want to consider the possibility of conflict of interest or violation of section 110 of the Criminal Code in terms of collecting money. You may feel it could be a problem if these activities were allowed.

Our brief examines the issue of public comment in relation to the concept of ministerial accountability. Others before us have commented on it. We recommend that you consider introducing a code of conduct so that public servants have a clearer idea of what is permissible and acceptable.

Our brief makes a number of other suggestions of a more technical nature dealing with questions like leave of absence, sanctions and providing notice. We hope these will be helpful to members of the committees.

In closing, Mr. Chairman, we believe that the decisions of your committee and of Parliament not only affect the 215,000 employees who come under the Public Service Employment Act, but also have a direct effect on how Canadians perceive their Public Service, their government, and their Parliament. Thank you, Mr.

[Traduction]

Un PM-02 du ministère de l'Emploi et de l'Immigration peut recommander directement des chercheurs d'emploi à des employeurs, tandis qu'un PM-06 de l'administration centrale joue un rôle d'analyste sans avoir à conseiller le public ou communiquer avec lui.

En quatrième lieu, les postes d'un même niveau à l'intérieur d'un groupe professionnel n'ont pas tous le même degré de sensibilité. Vous pouvez avoir un agent commercial d'un niveau donné qui travaille dans la région et fait des vérifications auprès de certaines entreprises et le même CO-1, à Ottawa, qui ne donne pas de conseils, qui n'obtient pas de contrats et ne fait pas de vérifications.

Dans notre mémoire, nous émettons l'avis qu'il n'est peut-être pas pratique pour la Commission, ou tout autre organisme, de tenir des audiences pour établir les droits de certains groupes professionnels. C'est surtout parce que la loi ne précise pas les critères que le Parlement désire nous voir utiliser pour évaluer les diverses circonstances.

Nous suggérons, dans notre mémoire, certains critères dont votre Comité pourrait examiner le bien-fondé. Les critères que nous envisageons s'appliqueraient par exemple aux employés qui font des inspections, qui appliquent les règlements, qui négocient pour le compte du gouvernement ou qui appliquent la loi, comme les agents des douanes.

Monsieur le président, en ce qui concerne les activités partisans qui pourraient être menées par les fonctionnaires, nous recommandons dans notre mémoire d'examiner soigneusement deux genres d'activités qui pourraient poser des problèmes. L'une d'elles consiste à occuper un poste au sein d'un parti et l'autre, à recueillir des fonds pour un parti politique. La collecte de fonds risque de placer le fonctionnaire en situation de conflit d'intérêts et de constituer une infraction à l'article 110 du Code criminel. Si ces activités sont autorisées, cela risque de poser un problème.

Nous examinons, dans notre mémoire, la question des déclarations publiques par rapport au concept de la responsabilité ministérielle. D'autres en ont déjà parlé. Nous vous recommandons d'envisager l'établissement d'un code de conduite qui donnerait aux fonctionnaires une meilleure idée des activités permises.

Nous faisons également plusieurs autres suggestions de nature plus technique portant principalement sur des questions concernant le congé, les sanctions et la notification. Nous espérons qu'elles seront utiles aux membres du Comité.

Pour terminer, monsieur le président, nous estimons que les décisions de votre Comité et du Parlement non seulement toucheront les 215,000 employés régis par la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, mais auront aussi un effet direct sur la façon dont les Canadiens perçoivent la Fonction publique, le gouvernement et le

[Text]

Chairman. I would be very pleased to answer questions and try to be helpful.

• 1905

The Chairman: Thank you, Mrs. Labelle. You have submitted a very comprehensive brief and I am sure members of the committee would want to study it. Do either of your colleagues, Mr. Scott or Mr. Lesaux, want to make any comments before we start asking questions?

Mr. Peter Lesaux (Commissioner, Public Service Commission of Canada): Not at this time, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Gauthier, would you like to pass for the moment?

Mr. Gauthier: Yes. Will the brief be appended to the minutes of today's proceedings?

The Chairman: Yes, the clerk will see to it.

Mr. Cassidy: Mr. Daubney has some time problems, and I have preserved much of the evening. If the committee would remark that this is my birthday today, then I would yield to Mr. Daubney right away.

Mr. Gauthier: Some of us have difficulties tonight.

The Chairman: I have already explained to Mrs. Labelle the difficulties and the vagaries of parliamentary life, and Mr. Gauthier is the Whip for the Liberal Party. They understand he has additional duties when votes are taken.

Mr. Daubney: I will just have one quick question.

The Chairman: Okay, Mr. Daubney, by mutual consent of everybody here, you can proceed first.

Mr. Daubney: I wish happy birthday to my colleague from Ottawa Centre, and I welcome the members of the commission and thank them for their brief, which is very detailed. We have not had a chance to go through it, and should take that opportunity and perhaps get back to the commission somehow, separately, if we have any questions.

I just wanted to get some sense from you, based on the alternative approach you set out on pages 8 and 9, rather than dividing them by category to refer them by the types of functions public servants' perform. Have you any sense of how many employees this would exclude from having political rights?

Ms Labelle: We have been asking ourselves this question. Unless you really look at each position, it would be very difficult to harbour a guess. I would not want to do that. If you were to look at an approach like this one, you may want to modify this type of criteria, obviously. But even with this criteria, you just think what we are proposing. One would really need to look at every position. We can make some assumptions in terms of

[Translation]

Parlement. Merci, monsieur le président. Je me ferai un plaisir de répondre à vos questions.

Le président: Merci, madame Labelle. Vous nous avez présenté un mémoire très détaillé et très complet et je suis sûr que les membres du comité voudront l'étudier. L'un de vos collègues, M. Scott ou M. Lesaux, ont-ils des observations à faire avant que nous ne commençons à poser des questions?

M. Peter Lesaux (commissaire, Commission de la Fonction Publique du Canada): Non, pas pour le moment, monsieur le président.

Le président: Monsieur Gauthier, voulez-vous attendre le prochain tour?

M. Gauthier: Oui. Le mémoire sera-t-il annexé aux procès-verbaux d'aujourd'hui?

Le président: Oui, la greffière va s'en occuper.

M. Cassidy: M. Daubney est pressé tandis que j'ai réservé la majeure partie de ma soirée à cette audience. Comme c'est mon anniversaire aujourd'hui, je m'empresse de céder la parole à M. Daubney.

M. Gauthier: Certains d'entre nous ont des problèmes ce soir.

Le président: J'ai déjà expliqué à M^{me} Labelle les aléas de la vie parlementaire. M. Gauthier est le Whip du Parti libéral et a donc des fonctions supplémentaires à assumer lorsqu'il y a un vote.

M. Daubney: Je n'aurais qu'une question rapide à poser.

Le président: D'accord, monsieur Daubney, nous consentons tous à ce que vous commenciez.

M. Daubney: Je tiens à souhaiter un bon anniversaire à mon collègue d'Ottawa-centre, à souhaiter la bienvenue aux membres de la Commission et à les remercier de leur mémoire très détaillé. Nous n'avons pas eu l'occasion de l'étudier, mais c'est maintenant une bonne occasion de le faire et peut-être pourrions-nous nous adresser à la commission, séparément, si nous avons des questions à poser.

Je voudrais simplement quelques explications au sujet de la solution que vous énoncez aux pages 8 et 9, et qui consiste à diviser les fonctionnaires non pas par catégorie mais selon les fonctions qu'ils remplissent. Savez-vous combien d'employés cela priverait de leurs droits politiques?

Mme Labelle: Nous nous sommes posé la question. A moins de passer chaque poste en revue, il est très difficile de citer un chiffre, même approximatif. Je ne m'y risquerais pas. Si nous envisageons ce genre de solution, il faudra certainement modifier ces critères. Mais même dans ces conditions, il faudrait, en fait, examiner chaque poste. Nous pouvons faire certaines hypothèses pour les membres de la catégorie de la gestion et plusieurs autres

[Texte]

members of the management category and a number of other people, but you really need to look at every position.

Mr. Daubney: So you have no sense of whether this would restrict more people than proposals.

Ms Labelle: No, unfortunately.

Mr. Daubney: Are you in a position, with a little bit of research, to answer that question to the committee?

Ms Labelle: What I would like to do, Mr. Chairman, is to go back and see whether there is a possibility of doing reasonable sampling. I am not sure whether that is possible, but we would certainly be happy to see whether it would be possible. That could give a proxy.

Mr. Daubney: Assuming we continue with some form of a hearing process, the bill, of course, provides for your commission to carry out that function and report to Parliament. We have had testimony, as you know, from the unions and some other academic observers suggesting that perhaps the Public Service Staff Relations Board would be a more appropriate body. I wonder if you would be prepared to comment on this and let us know essentially whether the commission will be prepared to take on this kind of function.

Ms Labelle: Mr. Chairman, we feel this area is so closely intertwined with merit and the professional competence that we would be pleased to continue to undertake this responsibility. In the past, because of our experience with the current legislation, this is why we are urging you to recommend or to go to Parliament with greater specificity for whoever will administer.

• 1910

People may question the way any agency implements a legislation and administers it, but that agency is left with the legislation as it is. As long as it is what it is, then you have to put your best effort in trying to administer it in the way you feel Parliament wanted you to, in writing it the way it is. We had not had court challenges until recently, and this court decision was in itself helpful to us in reviewing our interpretation. We have, of course, right from the day of the decision.

So I do not think I would like to offer comments concerning the role of another agency, but just say we would be pleased to continue to administer that part of—

Mr. Daubney: You do not accept the criticism of some of the unions that you have sort of a fundamental bias that would prevent you from carrying out the job in a dispassionate and effective way.

Ms Labelle: I guess, Mr. Chairman, Parliament would have to look at this. From where we stand, we feel that

[Traduction]

catégories d'employés, mais en fait il faudrait examiner chaque poste un par un.

M. Daubney: Vous ne savez donc pas si cela limiterait ou non les droits d'un plus grand nombre d'employés.

Mme Labelle: Non, malheureusement.

M. Daubney: Pourriez-vous répondre à cette question après certaines recherches?

Mme Labelle: En fait, monsieur le président, j'aimerais voir s'il n'est pas possible d'effectuer un échantillonnage raisonnable. Je n'en suis pas certaine, mais je vais certainement voir si la chose est possible ou non. Cela nous donnerait une idée approximative.

M. Daubney: A supposer que nous poursuivions les audiences, le projet de loi prévoit, bien sûr, que votre commission remplit cette fonction et fait rapport au Parlement. Comme vous le savez, des syndicats et des universitaires ont laissé entendre que la Commission des relations de travail dans la Fonction publique serait mieux en mesure de jouer ce rôle. Et je voudrais savoir ce que vous en pensez et si la Commission est prête à remplir ce genre de fonction.

Mme Labelle: Monsieur le président, comme il s'agit selon nous d'une question étroitement reliée au principe du mérite et à la compétence professionnelle, nous nous ferons un plaisir de continuer à assumer cette responsabilité. Étant donné l'expérience que nous avons eue par le passé avec la loi en vigueur, nous vous encourageons vivement à recommander au Parlement d'être plus spécifique quant à l'organisme qui l'administre.

Les gens peuvent mettre en question la façon dont un organisme applique la loi, mais la loi est ce qu'elle est, et cet organisme doit en tenir compte et faire tout ce qu'il peut pour essayer de l'appliquer de la façon dont il croit que le Parlement voudrait qu'elle soit appliquée. Ce n'est que récemment qu'une de nos décisions a été portée en appel devant les tribunaux, et la décision du tribunal elle-même nous a été utile dans l'examen de notre interprétation. Nous avons effectivement examiné notre interprétation à partir du jour même où la décision a été rendue.

Par conséquent, je ne tiens pas à faire de commentaires sur le rôle d'un autre organisme, mais j'aimerais dire que nous serions heureux de continuer à appliquer cette partie de...

M. Daubney: Vous n'acceptez pas la critique de certains syndicats qui disent que vous avez en quelque sorte un parti pris fondamental, qui vous empêche de vous acquitter de cette fonction de façon objective et efficace.

Mme Labelle: Monsieur le président, je crois que le Parlement devrait examiner la question. Pour notre part,

[Text]

the law we had, until further interpreted by the court, gave us the guidance to go in one way. As long as this was the wish of Parliament, this is what we felt compelled to do, and of course we would do, and you would want us to do.

Mr. Cassidy: I welcome the brief. I have not had a chance to read all of it, but I think we are all under this difficulty. I appreciate your exposition. I think there are a number of helpful things here, including an actual statement of what you consider to be the current state of play in terms of the responsibilities. This is something I have been waiting for you to appear with for about two and a half years.

One thing you do not say, however, is in your opinion, as things stand right now, can a public servant, a public employee, put up a sign on behalf of a particular candidate on his front lawn, or not?

Ms Labelle: We have been looking at this one for a very long time, Mr. Chairman. The advice we would now give public servants who would call us and ask if they could put a sign on their lawn would be to recommend they be prudent. In a sense, they are the best judge of the nature of their functions, of how visible they are in the community.

At this stage, if you look at Justice Walsh's decision, which brings us closest to this question, and by which we are still bound today... I know it is difficult to take something out of context, but I would just take a minute to quote one part of his decision, where he is talking about the whole question of interpreting subsection 32.(1). He says that distributing election circulars or calling on electors at their homes on behalf of a candidate is a different matter, given that it may involve discussion of partisan political views with a member of the public or direct public attention to one's self as working on behalf of a political party. What we would do would be to cite this to the employee, recommend prudence, and then hope the individual will act in the best way he feels.

Mr. Cassidy: If I can summarize, your advice would still be similar to what Mr. Gallant offered, which is, after a fairly long exposition, to say be prudent, but it depends. Is this correct?

Ms Labelle: We would cite this, and say if you feel this is bringing attention to you—because it is what we have right now—

Mr. Cassidy: So there is not a hard-and-fast yes or no, in your opinion?

Ms Labelle: No. You just have to go to matrimonial law in this, and look at whose side of the lawn one has put the sign on, as an example. So we do not feel this one is a clear-cut one. We acquiesce in that.

[Translation]

nous estimons qu'avant d'être interprétée par le tribunal, la loi nous indiquait une direction à suivre. Pour autant que ce fût ce que le Parlement désirait, nous estimions que nous devions l'appliquer de cette façon, et que c'était ce que vous auriez voulu que nous fassions.

M. Cassidy: Je suis heureux que vous ayez présenté votre mémoire. Je n'ai pas eu le temps de le lire en entier, mais je pense que nous avons tous ce problème. Je vous remercie de votre exposé. Je pense qu'il contient plusieurs points utiles, notamment un énoncé de ce que vous considérez comme étant l'état actuel des choses pour ce qui est des responsabilités. Voilà bien deux ans et demi que j'attends que vous nous fassiez part d'un tel énoncé.

Cependant, vous ne nous dites pas si à votre avis, dans la situation actuelle, un fonctionnaire, un employé de la Fonction publique, peut placer une pancarte devant sa maison pour soutenir un candidat en particulier.

Mme Labelle: Nous étudions la question depuis très longtemps, monsieur le président. Si un fonctionnaire nous appelait pour nous demander s'il peut placer une telle pancarte devant sa maison, nous lui recommanderions d'être prudent. En un sens, cette personne est la mieux placée pour juger de la nature de ses fonctions, de sa visibilité dans la collectivité.

Pour l'instant, si l'on prend la décision du juge Walsh, qui nous rapproche de cette question, et qui est exécutoire... Je sais qu'il est difficile de citer quelque chose hors contexte, mais j'aimerais prendre une minute pour citer une partie de sa décision, dans laquelle il parle de toute la question de l'interprétation du paragraphe 32.(1). Il dit que le fait de distribuer des circulaires électorales ou de téléphoner aux électeurs à la maison pour le compte d'un candidat est une autre affaire, étant donné qu'il pourrait y avoir discussion d'un point de vue partisan avec un particulier ou qu'on pourrait attirer directement l'attention du public sur soi-même en travaillant pour un parti politique. Voilà donc ce que nous disons à l'employé, en lui recommandant d'être prudent et en espérant qu'il agira de la façon qu'il juge la plus appropriée.

M. Cassidy: Donc, en résumé, vous donneriez à cette personne à peu près le même conseil que celui qu'a offert M. Gallant, c'est-à-dire après un assez long exposé, vous lui diriez d'être prudent, mais cela dépend. Est-ce exact?

Mme Labelle: C'est ce que nous lui dirions. Nous lui dirions également que si vous avez l'impression que cela attire l'attention sur vous—parce que c'est ce que nous avons actuellement...—

M. Cassidy: Il n'y a donc pas de réponse catégorique à la question, selon vous?

Mme Labelle: Non. Vous devez consulter la loi conjugale et voir de quel côté de la pelouse la pancarte a été posée, par exemple. À notre avis, il n'y a pas de réponse nette à cette question. Nous sommes bien d'accord là-dessus.

[Texte]

[Traduction]

• 1915

Mr. Cassidy: I understand guidelines have been prepared or are in the course of being prepared by the Public Service Commission for distribution to deputy ministers or to departments.

Ms Labelle: Yes.

Mr. Cassidy: Are those guidelines different in any way from what you have contained here?

Ms Labelle: No, exactly that.

Mr. Cassidy: Those are the ones.

Ms Labelle: Yes. Mr. Cassidy, we have included in that guideline two or three things. One is a prudence statement, saying be careful in the way you do this. We have also stated the principles we felt were inherent. At the end, of course, we have said this bill is being reviewed, there is an appeal that will be heard—the appeal of the decision from Mr. Walsh will be heard in June—and this is the current state of play, and of course if there is a change, we would need to advise on that.

Mr. Cassidy: In the event the Federal Court of Appeal issues a decision fairly quickly, as it is prone to do, and that decision, let us say, comes out before an election is called, or in the opening week or two of the election. . . The commission has been very slow in responding. In fact, it has taken you two years to come up with this redefinition of rights in the wake of Justice Walsh's decision of two years ago. This is your first public statement on the subject, to my knowledge. Could you make a commitment that in the event there is a decision from the Federal Court of Appeal that appreciably changes the current state as you have defined it, you and the commission will, through communication with the employees and the unions and deputy ministers and so on, clarify how the situation has changed?

Ms Labelle: We will have no choice but to do it, and do it very quickly, because of the pending election.

Mr. Cassidy: And that is an undertaking?

Ms Labelle: It is, of course.

Mr. Cassidy: Now, it has been suggested in the bill that the staff relations board decide on category B employees, rather than the commission. You have stated you think the commission can do an impartial job. Do you see any particular objections, however, to having this delegated out to the staff relations board rather than to the Public Service Commission?

Ms Labelle: There are technical questions—but technical questions are only technical questions—in the sense that not having that responsibility currently in voted powers, one would probably have to modify the legislation and so on. But I think it is a decision of Parliament.

Mr. Cassidy: In terms of principle or the capacity of either body to do the job, do you see any significant

M. Cassidy: Je crois comprendre que la Commission de la Fonction publique a préparé ou est en train d'élaborer des lignes directrices qui seront distribuées aux sous-ministres ou aux ministères.

Mme Labelle: Oui.

M. Cassidy: Ces lignes directrices sont-elles différentes de ce qui se trouve dans votre mémoire?

Mme Labelle: Non, c'est exactement la même chose.

M. Cassidy: C'est ce qui se trouve dans votre mémoire.

Mme Labelle: Oui. Monsieur Cassidy, nous avons inclus dans ces lignes directrices deux ou trois choses, notamment nous recommandons la prudence. Nous suggérons également certains principes qui sont à notre avis inhérents. À la fin, évidemment, nous disons que ce projet de loi est actuellement à l'étude, qu'un appel sera entendu, l'appel formé contre la décision de M. Walsh sera entendu en juin—que c'est la situation actuelle et évidemment que s'il y a un changement, nous aviserons.

M. Cassidy: Si la Cour d'appel fédérale rend une décision assez rapidement, comme elle le fait habituellement, et disons que cette décision soit rendue avant le déclenchement des élections, ou une semaine ou deux avant. . . La commission a été très lente à réagir. En fait, vous avez mis deux ans avant de donner cette nouvelle définition des droits à la suite de la décision du juge Walsh il y a deux ans. Il s'agit de votre première déclaration publique sur la question, que je sache. Si la décision de la Cour d'appel fédérale apporte des changements importants à la situation telle que vous l'avez décrite, pouvez-vous vous engager à ce que la commission précise de quelle façon la situation a changé, en communiquant avec les employés, les syndicats, les sous-ministres, etc.?

Mme Labelle: Nous n'avons pas d'autre choix que de le faire, et de le faire rapidement, en raison des élections imminentes.

M. Cassidy: Est-ce que vous vous y engagez?

Mme Labelle: Oui, évidemment.

M. Cassidy: Le projet de loi laisse entendre que la Commission des relations de travail connaîtra des employés de catégorie B, plutôt que la commission. Vous avez dit qu'à votre avis la commission pouvait faire un travail impartial. Cependant, est-ce que vous vous opposez à ce que cette fonction soit confiée à la Commission des relations de travail plutôt qu'à la Commission de la Fonction publique?

Mme Labelle: Ce sont des questions techniques—et les questions techniques ne sont que des questions techniques—en ce sens que n'ayant pas actuellement cette responsabilité, il faudrait sans doute modifier la loi, etc. Mais je pense que c'est au Parlement de décider.

M. Cassidy: En principe, ou pour ce qui est de la capacité d'un organisme ou de l'autre de faire le travail,

[Text]

objections to one body rather than the other doing the job?

Ms Labelle: I think the main point is that we feel there is such an interrelationship that it makes for a hole, if you are looking currently at the Public Service Employment Act. In that sense, we feel it would make sense to leave it with the Public Service Commission. But I think Parliament will have to make that decision.

Mr. Cassidy: You propose a set of principles, and I think what you have done here is useful and it is unfortunate that for various reasons there was not perhaps a fairly open policy process within which Treasury Board and the commission and perhaps the unions were involved to air some of these issues. Anyway, that has not occurred. Your proposals represent a substantial change in the manner of application of the bill. I would like to ask, because it is not clear here, whether you recommend that the bill contain these principles and that individual public employees then be asked to judge for themselves to what extent they can exercise political rights, with an enforcement mechanism by complaint. Or do you recommend, on the contrary, that if I am working for Regional Industrial Expansion and would like to get involved in an election, I am somehow going to have to initiate an application to somebody before I might deliver a circular or help my brother-in-law run the sign campaign for his election?

• 1920

Ms Labelle: Mr. Chairman, there are two ways of doing it, and I think you have given them. One is that the individual needs to apply. He would be in that category B. This is very close to the British system. As you know, in the British system about 132,000 are totally free; these are the manipulative group of the post office, the lower levels of cleaners and messengers. About 330 are restricted and the others are restricted until they ask permission to do more.

Mr. Cassidy: They are restricted but they tend to go by categories in making application rather than as individuals.

Ms Labelle: They are trying to do this more in the last year or two than going by individuals. The unions have been putting a fair amount of pressure to do that.

Mr. Cassidy: Are you recommending that it should be by application, or that, although people may wish to seek guidance, they should exercise their own judgment, but with the control that if a supervisor or a candidate or a member of the public feels they have gone out of line, there is an opportunity for—

Ms Labelle: Mr. Chairman, we feel if the criteria were specific enough, were clear enough, individual employees

[Translation]

avez-vous quelque objection que ce soit à ce qu'un organisme fasse le travail plutôt que l'autre?

Mme Labelle: Si vous prenez la Loi actuelle sur l'emploi dans la Fonction publique, je crois que l'important c'est qu'il y ait un lien afin que cela fasse un tout. En ce sens, nous estimons qu'il serait logique de laisser cette responsabilité à la Commission de la Fonction publique. Mais je pense que cette décision appartient au Parlement.

M. Cassidy: Vous proposez une série de principes, ce qui est à mon avis utile, mais il est malheureux que pour diverses raisons, il n'y ait pas processus politique relativement ouvert qui permette au Conseil du Trésor, à la Commission et peut-être aux syndicats de faire connaître peut-être certains de ces problèmes. Quoi qu'il en soit, ce n'est pas le cas. Vos propositions représentent un changement important sur le plan de l'application du projet de loi. J'aimerais vous demander—parce que ça n'est pas clair—si vous recommandez que ces principes soient inclus dans le projet de loi de sorte que les fonctionnaires jugent eux-mêmes dans quelle mesure ils peuvent exercer leurs droits politiques, et qu'un mécanisme d'application de ces principes soit mis en branle en cas de plainte. Ou recommandez-vous au contraire que si je travaille pour le ministère de l'Expansion industrielle régionale et que j'entende participer à une élection, je doive faire une demande avant d'être autorisé à distribuer une circulaire ou à aider mon beau-frère dans sa campagne électorale?

Mme Labelle: Monsieur le président, il y a deux façons de le faire, et je pense que vous nous les avez données. La première consiste à ce que la personne fasse la demande. Cette personne ferait partie de la catégorie B. Cela ressemble beaucoup au système britannique. Comme vous le savez, dans le système britannique, environ 132,000 personnes sont tout à fait libres; il s'agit de ceux qui manutentionnent le courrier à la poste, des préposés au nettoyage et des messagers. Environ 330 fonctionnaires ont des droits restreints et les autres ont des droits restreints jusqu'à ce qu'ils demandent la permission d'en avoir davantage.

M. Cassidy: Leurs droits sont restreints, mais ils ont plutôt tendance à présenter des demandes selon la catégorie plutôt qu'en tant qu'individus.

Mme Labelle: C'est ce qu'ils essaient de faire davantage depuis un an ou deux. Les syndicats font pas mal de pression dans ce sens.

M. Cassidy: Est-ce que vous recommandez que les gens fassent la demande ou, même s'ils veulent demander conseil, qu'ils usent de leur propre jugement, tout en prévoyant que si un surveillant, un candidat ou une autre personne juge qu'ils ont abusé de ces droits, il y a possibilité de...

Mme Labelle: Monsieur le président, nous estimons que si les critères étaient assez précis, s'ils étaient assez

[Texte]

should be able to understand whether they are in a position that is related to that criterion and therefore they should abstain. We feel though that there should also be an opportunity for that employee to seek guidance from a body and of course to have a complaint mechanism.

Mr. Cassidy: But you do not propose that we either require the employee to seek guidance or require the employee to apply before going out to a—

Ms Labelle: No, we are not proposing that. I am sure if ever you looked at this proposal carefully you would want to see what the best ways are of implementing it. But we are not recommending that there be a need to ask to be considered as a political person.

Mr. Cassidy: Okay. I have some other questions, but I know that other members may have them too. I will just ask a final question and then come back. This relates to that question of what numbers might be involved. Prospective candidates, on average, will tend to come from a somewhat higher level of the Public Service than the median. What is the percentage of people who have applied to the commission for leave to become candidates without having to resign the job who have been given leave?

Ms Labelle: Perhaps let me answer the question and then backtrack to your earlier statement. In the last 20 years we have had 235 requests for leave of absence from the Public Service to be candidates. Of these, 210 were granted. A small number of those have been granted conditionally; by that we mean that the individual was seen to be in a sensitive position by the deputy minister and the department and the granting of the leave was done on the understanding that the individual be given a job on return if he or she was not successful, but it would be an equivalent job and not the one they left.

The Chairman: Madam Labelle, you mentioned the Public Service Commission acting in its role as an inquiring commission under a clause of the bill. One of the things apparently you now do is appoint a board to hold inquiries with respect to political matters. Could you just explain that distinction to me, or is that relevant?

Mr. Lesaux: I am not too sure, Mr. Chairman, what you mean by boards. If a person in the Public Service were to request leave—first of all to seek the nomination, and subsequently, if successful, to be candidate for election—in the first instance the request is made to the department, to the person's employer. The deputy minister would then rule, as Ms Labelle has said, either in favour in most cases, or if opposed would inform the commission of that opposition for reasons stated.

[Traduction]

clairs, les employés devraient être en mesure de juger s'ils occupent un poste qui correspond à tel ou tel critère de sorte qu'ils devraient par conséquent s'abstenir. Nous estimons cependant que cet employé devrait avoir la possibilité de demander conseil auprès d'un organisme, et qu'il devrait y avoir évidemment un mécanisme pour lui permettre de porter plainte.

M. Cassidy: Mais vous ne proposez pas que l'on exige qu'un employé demande conseil ou fasse la demande avant de . . .

Mme Labelle: Non, ce n'est pas ce que nous proposons. Je suis certaine que si vous voulez bien examiner cette proposition, vous voudrez voir quelles sont les meilleures façons de la mettre en application. Mais nous ne recommandons pas qu'il soit nécessaire d'en faire la demande pour être considéré comme une personne politique.

M. Cassidy : Très bien. J'ai d'autres questions, mais je sais que d'autres députés en ont aussi. Je vais donc poser une dernière question et je reviendrai. Les candidats éventuels occupent habituellement des postes supérieurs au sein de la Fonction publique. J'aimerais savoir combien de personnes ont reçu l'autorisation de se porter candidats sans avoir à démissionner de leur emploi, parmi les gens qui en ont fait la demande auprès de la Commission?

Mme Labelle: Permettez-moi d'abord de répondre à votre question, puis je reviendrai à votre première déclaration. Au cours des 20 dernières années, nous avons reçu 235 demandes de congé de la part de fonctionnaires qui voulaient se porter candidats. 210 demandes ont été accueillies. Quelques-unes de ces demandes ont été accueillies conditionnellement, c'est-à-dire que le sous-ministre et le ministère considéraient que cette personne occupait un poste délicat de sorte que le congé a été autorisé à condition que si cette personne n'était pas élue, elle ait un emploi équivalent à son retour, et non pas l'emploi qu'elle aurait quitté.

Le président: Madame Labelle, vous avez dit qu'en vertu d'un article du projet de loi, la Commission de la fonction publique remplissait le rôle d'une commission d'enquête. L'une des choses que vous faites actuellement, semble-t-il, consiste à nommer une commission d'enquête relativement aux questions politiques. Pouvez-vous m'expliquer quelle est la différence?

M. Lesaux: Monsieur le président, je ne suis pas certain de ce que vous entendez par commission. Si un fonctionnaire veut demander un congé—d'abord pour se proposer comme candidat, et par la suite, s'il est choisi, pour se présenter aux élections—il en fait d'abord la demande au ministère, à son employeur. Comme M^{me} Labelle l'a dit, dans la plupart des cas, le sous-ministre accueillerait la demande, mais dans le cas contraire, il en informerait la Commission en lui faisant part de ses motifs.

[Text]

[Translation]

• 1925

Within the commission we would normally comprise ourselves, the chairman and the two commissioners, if you like, as a board of review. We would be provided with advice, in the first instance from the department, and in the second instance from our own internal secretariat, and that decision would be made.

The Chairman: I do not want to be technical, but as I understand the current provision it is the commission that determines whether a person would be granted leave.

Mr. Lesaux: That is right.

The Chairman: But you would act upon the recommendation of the department. Then if an argument resulted, for the reasons described, you are empowered to appoint a board to hear allegations.

Mr. Lesaux: I do not believe a board, other than the commission, has been appointed in recent memory, certainly in recent history. The three of us are relative newcomers, Mr. Chairman, but I have no knowledge of a recent board having been formed.

The Chairman: I just want to make sure we have the nomenclature.

Mr. Tupper: We are happy you are hear tonight. I think we have been looking forward to your presence for quite some time. We are at second reading stage of this bill, which is approval in principle by Parliament, and I think one of the interesting things is that it has come up through the private members route and has the endorsement of all parties. I could not get a feel from you in your presentation though whether you endorse it in principle. I was trying to get a feel for that.

Ms Labelle: Mr. Chairman, I think we are saying that we are very much in favour of trying to look again at this equilibrium between the impartiality of the Public Service and the individual rights of public servants. We feel the current legislation has room for a lot of improvement, and therefore we welcome that discussion.

Of course our act is very central to the impartiality of the Public Service, and we certainly would want to see that very much retained because we feel we have something very unique. If that were to be changed, then we are changing the nature of the service which has served us well over many years. At the same time, there is no question that there are public servants whose rights might be more restricted under the current regime than they ought to be. We welcome the opportunity to see how that can be better adjusted, because it is quite arbitrary at this time.

Mr. Tupper: Of course, there is the other aspect that in fact public servants do get involved with the political process, and we have had a dialogue with many of our witnesses about this. I guess at times they are doing so in a

À la commission, le président et les deux commissaires formeraient, si vous voulez, un conseil de révision. Après avoir obtenu les conseils d'une part du ministère et d'autre part de notre propre secrétariat, nous prenons une décision.

Le président: Je ne veux pas être technique, mais si j'ai bien compris la disposition actuelle, c'est la Commission qui décide si un congé sera autorisé.

M. Lesaux: C'est exact.

Le président: Mais vous vous conformez à la recommandation du ministère. Si votre décision était contestée, pour les raisons que vous nous avez décrites, vous avez le pouvoir de nommer un conseil pour instruire les plaintes.

M. Lesaux: Je ne pense pas qu'aucun conseil autre que la commission ait été nommé récemment. Nous sommes tous les trois relativement nouveaux, monsieur le président, mais à ma connaissance, aucun conseil n'a été formé récemment.

Le président: Je voulais tout simplement être certain que nous avons bien compris.

M. Tupper: Nous sommes heureux que vous soyez là ce soir. Nous attendions cette occasion depuis un bon moment déjà. Nous en sommes à la seconde lecture du projet de loi, qui consiste en l'approbation en principe par le Parlement, et ce qui est intéressant, c'est qu'il s'agit d'un projet de loi d'initiative parlementaire qui a l'appui de tous les partis. Tout au long de votre exposé, j'ai essayé de savoir si vous appuyez ou non le projet de loi en principe, mais je n'y ai pas réussi.

Mme Labelle: Monsieur le président, nous disons que nous sommes tout à fait d'accord pour que l'on essaie d'examiner encore une fois l'équilibre entre l'impartialité de la Fonction publique et les droits individuels des fonctionnaires. Nous estimons que la loi actuelle peut être améliorée, de sorte que nous nous réjouissons de cette discussion.

Évidemment, notre loi est un élément essentiel de l'impartialité de la Fonction publique, et nous aimerions certainement qu'elle soit maintenue parce qu'à notre avis, nous avons là quelque chose d'unique. Si elle est changée, nous changerons ainsi la nature de la Fonction publique qui nous a été bien utile pendant de nombreuses années. En même temps, il ne fait aucune doute qu'il y a des fonctionnaires dont les droits sont peut-être plus limités sous le régime actuel qu'ils ne devraient l'être. Nous nous réjouissons de l'occasion qui s'offre à nous de modifier le processus qui est plutôt arbitraire actuellement.

M. Tupper: Évidemment, les fonctionnaires participent effectivement au processus politique, et nous en avons parlé avec de nombreux témoins. Je suppose qu'ils le font parfois de façon clandestine, en marge des lignes

[Texte]

clandestine way that is even outside the guidelines you have spelled out in your document today. How do you address that problem?

On the one hand, as parliamentarians, or at least candidates, we are all sort of seeking the assistance of these people, encouraging them to get involved in our process. It is especially difficult for those of us who live in public service towns, as it were, and I think this applies to most of us on this committee, although not so much perhaps to Mr. Hawkes. But it is a problem for us. We have to sort of remove this clandestine effort and put it on a pedestal so one can do it with honour.

Ms Labelle: From where we stand, we feel Parliament has to decide on the nature of the service it wants. Once it does that, then how can we fit a more reasonable system in terms of the rights of individuals while maintaining the nature of the service that Parliament wants?

As you know, the current legislation leaves the Public Service Commission with a capacity to investigate pretty well only if a candidate brings a complaint, and at that time we have to set up a board of inquiry in order to investigate. Now, at different times we have been called by different individuals who say so-and-so has become, let us say, chairman of such a party local organization, and we feel they are in contravention. At that time we call the individuals, and generally we have been successful in pointing out to them that at this stage this is not permissible and that they should seek a leave of absence or resign. But most of them then would try to seek a leave of absence in order to carry this out.

• 1930

Mr. Gilbert Scott (Commissioner, Public Service Commission of Canada): Mr. Chairman, in reference to Mr. Tupper's comment about what is now done that may appear to be done in a clandestine fashion, it is not our sense that there is any gross abuse of the provisions as they now exist. What we are probably seeing is that exercise of prudence, because what continues to be upheld as fundamental is the restriction from attracting attention to one's self. To the extent that a public servant may carry out activities of a political nature without attracting attention to himself or herself, it may appear to be clandestine, but it could very well be the exercise of prudence to be consistent with what is currently permissible.

Mr. Tupper: Mrs. Labelle, would you care to elaborate a little bit further on why you think holding office in a party is detrimental? I am not really clear, as well, on whether you would regard this as holding office, for instance, in the executive of a riding association or being an executive member of a national party, or whether you would put in the same category holding an executive

[Traduction]

directrices que vous avez exposées dans votre document aujourd'hui. Que faites-vous face à un tel problème?

D'un côté, en tant que parlementaires, ou du moins en tant que candidats, nous demandons tous plus ou moins l'aide de ces gens, nous les encourageons à participer à notre processus. Il est particulièrement difficile pour ceux d'entre nous qui vivent dans des villes de fonctionnaires, et je pense que cela est vrai pour la plupart d'entre nous, membres du comité, sauf peut-être M. Hawkes. Mais il s'agit d'un problème pour nous. Nous devons éliminer cet aspect clandestin et faire en sorte qu'on puisse prendre part aux activités politiques avec fierté.

Mme Labelle: Pour notre part, nous estimons que le Parlement doit décider de la nature de la Fonction publique service qu'il veut avoir. Une fois qu'il l'aura fait, alors nous devons essayer de mettre en place un système raisonnable qui tienne compte des droits individuels tout en maintenant la nature de la Fonction publique que le Parlement souhaite.

Comme vous le savez, la loi actuelle donne à la Commission de la fonction publique le pouvoir d'enquêter seulement si un candidat fait l'objet d'une plainte, et dans un tel cas, nous devons mettre sur pied une commission d'enquête pour étudier la question. Il arrive de temps à autre que des personnes nous appellent pour dire qu'un tel est devenu, disons, président de telle organisation locale d'un parti, et que cela va à l'encontre des règles. Dans un tel cas, nous communiquons avec la personne en question afin de l'informer de la situation et lui dire qu'elle devrait demander un congé d'absence ou démissionner. Mais la plupart du temps la personne demande un congé d'absence.

M. Gilbert Scott (commissaire, Commission de la Fonction Publique du Canada): Monsieur le président, pour répondre aux observations de M. Tupper qui disait qu'actuellement cela semblait se faire de façon clandestine, nous n'avons pas l'impression qu'on abuse outre mesure des dispositions telles qu'elles sont actuellement. Nous recommandons cependant de faire preuve de prudence, parce que l'important consiste à ne pas attirer l'attention. Dans la mesure où un fonctionnaire a des activités de nature politique sans attirer l'attention sur lui-même, ces activités peuvent sembler clandestines, mais il se pourrait fort bien que cette personne fasse tout simplement preuve de prudence afin de ne pas s'éloigner de ce qui est actuellement acceptable.

M. Tupper: Madame Labelle, pouvez-vous nous expliquer davantage pourquoi vous estimez que le fait d'occuper un poste au sein d'un parti puisse être préjudiciable? Je ne suis pas certain non plus si vous considérez que c'est le cas, par exemple, lorsqu'une personne occupe un poste au sein de la direction d'une association de circonscription ou est membre du bureau

[Text]

position on a campaign team, such as being a sign chairman or a telephone chairman or a social chairman.

Ms Labelle: In speaking about holding office, I think what we meant was holding office on the executive at the local, provincial or national level, not a special duty, which is in keeping with the overall principles we are espousing. The reason is that, in doing so, in most instances an individual is likely to have to deal with either collecting or managing the money of the organization or speaking much more publicly for or against parties and therefore to be much more involved in a public debate.

But the question there is more the notion of conflict of interest in terms of the job they may be performing or even with being a public servant at all. We suggest that you may want to look at the current proposed legislation on conflict of interest as well as the current guideline to see whether or not there is compatibility. Our sense is that it is probably quite borderline, but we just bring it to your attention so you may want to look at it more carefully.

Mr. Tupper: If we set aside the solicitation of funds in a role, what sort of analysis would you have provided us with?

Ms Labelle: I think it is probably more the question of being responsible for a much larger aspect. It is hard as a member of an executive at the constituency level or provincial level to disassociate yourself with the overall activities of that executive because you do not stand alone; you are part of a whole. I think it was that sense, that in a way you are indirectly dealing with funds and probably with speaking out much more publicly than you would in other roles by virtue of your responsibilities.

• 1935

Mr. Tupper: Mrs. Labelle, some of our recent witnesses have suggested a two-category system rather than a three-category system, which Mr. Daubney's bill presents. In some respects it was a very clean-cut proposal to us in the sense that full political rights would be extended to all those who were eligible for membership in a bargaining unit, which I think was the turn of phrase. If you were not eligible for that, you were in a much different category as far as your political rights were concerned. Would you have any comment on that kind of division, which is simple, straightforward, probably quite easy to identify? But what would you see as the down side of that?

[Translation]

d'un parti national, ou si vous mettez dans la même catégorie le fait d'occuper un poste de direction dans une équipe qui s'occupe de la campagne électorale d'un candidat, par exemple être président chargé des enseignes, des téléphones ou des mondanités.

Mme Labelle: Par occuper un poste, nous entendons occuper un poste au niveau exécutif d'un organisme local, provincial ou national, non pas une fonction spéciale, ce qui est conforme aux principes généraux que nous appuyons. La raison pour laquelle nous le faisons, c'est que dans la plupart des cas, l'intéressé s'occupe de recueillir ou d'administrer des fonds pour l'organisme, ou encore se prononce beaucoup plus publiquement en faveur ou contre tel ou tel parti et, par conséquent, participe davantage aux débats publics.

Mais il s'agit ici davantage de la notion du conflit d'intérêts dans le travail ou même simplement du fait d'être fonctionnaire. Nous vous suggérons d'examiner ce projet de loi en ce qui concerne les questions de conflit d'intérêts ainsi que les lignes directrices actuelles pour voir s'il y a ou non compatibilité. Nous pensons qu'il y a tout juste compatibilité, mais nous voulons porter cette question à votre attention afin que vous l'examiniez d'un peu plus près.

M. Tupper: Si nous mettons de côté la sollicitation de fonds, quelle sorte d'analyse auriez-vous à nous proposer?

Mme Labelle: Il s'agit sans doute d'une question de responsabilité dans un sens beaucoup plus large. Il est difficile en tant que membre d'un comité exécutif au niveau de la circonscription ou au niveau provincial, de se dissocier des activités générales de ce comité parce que l'on n'est pas seul; on fait partie d'un tout. D'une certaine façon, étant donné ses responsabilités, cette personne s'occupe indirectement des fonds de l'organisation et devra sans doute se prononcer beaucoup plus publiquement qu'elle ne le ferait si elle occupait un autre poste.

M. Tupper: Madame Labelle, certains témoins que nous avons entendus récemment, ont proposé un système à deux catégories plutôt qu'à trois catégories, contrairement à ce qui est prévu dans le projet de loi de M. Daubney. À certains égards, c'était une proposition claire et nette, en ce sens que la jouissance de pleins droits politiques serait étendue à tous ceux qui pourraient être membres d'une unité de négociation. Je pense que c'est là la formule qui a été utilisée. Si vous ne pouvez pas être membre d'une unité de négociation, alors vous faites partie d'une catégorie tout à fait différente pour ce qui est de vos droits politiques. Auriez-vous des commentaires à faire sur pareille division, qui serait très simple et direct et qui permettrait sans doute d'identifier assez facilement les deux groupes? Enfin, quels seraient les inconvénients de pareil système?

[Texte]

Ms Labelle: Mr. Cassidy also proposed in another way, if I am right, a two-category system.

Mr. Tupper: A two-tier system.

Ms Labelle: Right. When you have in some ways the same pitfalls, it depends on what you use to establish your categories. You may still have similar pitfalls through the use of a classification system, because a number of unionized employees may be handling those fishing licences on the coast of Nova Scotia, as an example, or might be recommending or giving jobs to people, one as opposed to another and so on.

So we feel it is simpler, and therefore I think if legislation is simple it is more easily understood than the three tiers. But at the same time, it would depend on the basis you select to arrive at these two categories. In a way, our proposal is rather close to that in that individuals either fall into a category that is restricted or, alternatively, are permitted to undertake more activities. We are suggesting that two not be permitted for anyone, but beyond that, we are looking at the same... So our sense is that it is workable, but it depends on what you use to make your decision.

Mr. Tupper: What did you see as the difficulty with association membership or, to use another turn of phrase, union membership?

Ms Labelle: You have a large number of occupational groups in the union membership, and within that group you would have people who carry functions such that I do not imagine members of the committee would want to see them being very politically active. I gave a veterinarian as an example, maybe removing licences of establishments as he inspects those establishments or giving them, alternatively. This might be at a fairly junior level, and he would be a unionized person. It is the same thing with auditors; it is the same thing with clerks sometimes, depending on the nature of the job.

Mr. Lesaux: The difficulty with this kind of blanket exclusion of all those who are card-carrying members of unions is that you have many persons in those bargaining units who occupy very sensitive positions vis-à-vis the public. In our brief we use examples of a person giving lobster licences on the east coast, or someone in a meat inspection plant in the west, or someone who is performing a role at a border crossing point. So we have said we believe those persons performing those regulatory functions ought to be excluded from having the extended rights that Mr. Daubney's bill seeks.

[Traduction]

Mme Labelle: Si je ne m'abuse, M. Cassidy a lui aussi proposé un système à deux catégories légèrement différent.

Mr. Tupper: Un système à deux paliers.

Mme Labelle: C'est exact. Vu qu'il y aurait certains des mêmes problèmes, tout dépendrait des critères que vous utiliserez pour définir les catégories. Vous rencontreriez des problèmes semblables en recourant à un système de classification, car un certain nombre d'employés syndiqués s'occuperont peut-être de permis de pêche le long de la côte de la Nouvelle-Écosse—c'est un simple exemple—ou alors ils seraient peut-être responsables de recommander des emplois à certaines personnes par rapport à d'autres, etc.

Nous trouvons cette formule plus simple et, selon moi, plus une loi est simple plus elle de chances d'être bien comprise. Il me semble qu'il serait plus facile de comprendre ce système qu'un système à trois paliers. Quoi qu'il en soit, en même temps, cela dépendrait de la formule que vous utiliserez pour en arriver à ces deux catégories. D'une certaine façon, notre proposition est très semblable à celle-ci, étant donné que les gens appartiennent soit à une catégorie où leur marge de manoeuvre est très limitée, soit à une catégorie où il leur est permis d'entreprendre davantage d'activités. Ce que nous disons, c'est que personne ne devrait pouvoir appartenir aux deux à la fois, mais en dehors de cela, nous tenons compte des mêmes... selon nous, c'est une solution pratique, mais cela dépend de ce que vous faites intervenir dans votre décision.

M. Tupper: D'après vous, quel serait le problème que pose l'appartenance à une association ou à un syndicat?

Mme Labelle: Un grand nombre de groupes professionnels seraient inclus dans la catégorie des syndiqués, et au sein de cette catégorie il y aurait des gens qui occuperaient des postes tels que les membres du comité ne voudraient sans doute pas qu'ils soient très actifs sur le plan politique. J'ai parlé de vétérinaires à titre d'exemple: ils pourraient être appelés, selon le cas, à retirer ou à accorder des permis aux établissements qu'ils inspectent. Il pourrait s'agir d'employés syndiqués occupant des postes qui ne seraient pas très élevés dans la hiérarchie. Il en serait de même dans le cas des vérificateurs et même parfois des commis. Tout dépend de la nature du travail.

M. Lesaux: Le problème avec pareille exclusion générale de tous les membres actifs de syndicats, c'est qu'il y a beaucoup de gens au sein de ces unités de négociation qui occupent des postes très importants vis-à-vis du public. Dans notre mémoire, nous citons plusieurs exemples, notamment un employé qui est chargé d'accorder des permis de pêche au homard le long de la côte est, ou un employé du service d'inspection de la viande dans l'ouest ou quelqu'un qui assure le contrôle dans un poste de douane à la frontière. Ce que nous disons, c'est qu'à notre avis les personnes qui, dans le cadre de leur travail, doivent exercer des fonctions de

[Text]

The Chairman: I have a correction for the record. There is nobody on the east coast giving lobster licences, in case you were under that impression, in the Public Service union.

M. Gauthier: Madame la présidente de la Commission, j'ai lu votre mémoire rapidement et j'en suis fort impressionné. Vous répondez à beaucoup de questions qui se posaient depuis quelques années.

• 1940

D'après vous, l'actuelle Loi sur l'emploi dans la Fonction publique peut-elle être modifiée assez rapidement pour élargir les définitions actuelles de l'article 32?

Mme Labelle: Je pense qu'on peut tout aussi bien faire un amendement à la loi actuelle que proposer un nouveau projet de loi.

M. Gauthier: C'est ce que je voulais dire.

Mme Labelle: Tout dépend de la volonté des trois partis pour le faire, évidemment.

M. Gauthier: Comme vous le savez, le gouvernement propose et nous, de l'opposition, nous disposons, quand nous le pouvons. J'ai relu vos commentaires, et il me semble logique que la première chose à faire, pour épargner du temps, serait de modifier la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique qu'il faudrait d'ailleurs modifier même si on adoptait le projet de loi C-273 afin de révoquer l'article 32.

Mme Labelle: Oui.

M. Gauthier: Deux ou trois choses me préoccupent. Je vais d'abord régler la question du *opting out*. J'avais parlé du *opting out* par souci de ces fonctionnaires qui seraient peut-être perçus par le public comme occupant des postes administratifs où la discrétion est de mise et où la décision arbitraire pourrait parfois être perçue par certaines personnes comme étant partisane. Vous avez réglé le problème en précisant assez bien ce que peuvent faire les fonctionnaires et pourquoi il ne faut pas adopter le principe de la classification pour établir les catégories qui pourraient ou ne pourraient pas participer. Vous couvrez ensuite le processus concernant l'établissement des droits des employés.

Ici nous sommes tous en faveur du principe. Évidemment, une réglementation suivra tout amendement à la loi. Le projet de loi C-273 fera, lui aussi, l'objet d'une certaine réglementation. Qui fera cette réglementation-là? Est-ce vous?

Mme Labelle: Si le Parlement le décide. Le Parlement devra indiquer, dans le projet de loi, quelle agence il veut désigner.

M. Gauthier: C'est ma première question. Une réglementation découlera soit d'un amendement à

[Translation]

règlementation de ce genre devraient être exclus des droits élargis dans le projet de loi de M. Daubney.

Le président: J'aimerais apporter une petite correction pour que cela figure bien au procès-verbal. Il n'y a aucun membre du syndicat de la Fonction publique qui donne des permis de pêche au homard le long de la côte est, au cas où vous auriez eu cette impression-là.

Mr. Gauthier: Madam Chairman, I read your brief quite quickly and I was very impressed by it. You answer a good many questions that people have been asking themselves for several years.

In your opinion, would it be possible to amend quite quickly the Public Service Employment Act now in force in order to broaden the definitions contained in clause 32?

Ms Labelle: I believe it would be just as easy to amend the present act as to table a new bill.

Mr. Gauthier: That is what I meant.

Ms Labelle: Obviously, the three parties must have the will to do so.

Mr. Gauthier: As you know, the government proposes, and the opposition disposes, whenever that is possible. I reread your comments and it seems to me that the logical thing to do, in the interest of time, would be to amend the Public Service Employment Act that we should in any event change, even if we do not pass Bill C-273, in order to remove clause 32.

Ms Labelle: Yes.

Mr. Gauthier: Two or three things worry me. Let us first deal with the matter of *opting out*. I spoke about *opting out* because of my concern for civil servants who would perhaps be perceived by the public as holding administrative positions where discretion is the name of the game and where arbitrary decisions could be interpreted by some as being partisan. You solved the problem by underlining quite clearly what civil servants may do and why it would not be wise to use the classification principle to establish categories of people who would or would not be permitted to participate. You then covered the whole process dealing with the establishment of employee rights.

Here we are all in agreement with this principle. Obviously, any amendment to the act will be followed by regulations. Bill C-273 too will bring about certain regulations. But who will draw up these regulations? Will it be you?

Ms Labelle: If Parliament decides it should be us. Parliament should specify in the bill itself which organization it will be calling upon.

Mr. Gauthier: That was my first question. There will be new regulations flowing from either an amendment to the

[Texte]

l'actuelle Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, soit d'une loi nouvelle, de C-273, quand on aura accepté d'éliminer ou d'améliorer l'article 32. Cette réglementation sera la responsabilité d'une autorité quelconque.

Mme Labelle: Oui.

M. Gauthier: Ce sera vous, j'imagine?

Mme Labelle: S'il est stipulé dans la loi que c'est nous, ce sera nous.

M. Gauthier: C'est vous. C'est important.

Mme Labelle: Si le projet de loi identifiait une autre agence ou un autre organisme, ce serait différent.

M. Gauthier: Vous touchez le point... Certaines personnes ont fait des commentaires ici. C'est regrettable, mais elles ont dit qu'elles ne vous avaient pas en odeur de sainteté, qu'elles ne vous aimaient pas beaucoup, que la Commission n'était pas très objective et que vous aviez des préjugés contre les fonctionnaires en ce qui a trait à leur participation. Ils ont proposé que la Commission des relations de travail dans la Fonction publique soit l'agent responsable de l'administration de la nouvelle loi.

Pour ma part, j'ai un peu de difficulté à accepter cela. Vous, vous êtes un agent du Parlement et vous agissez en vertu d'une loi. Comme vous l'avez dit tout à l'heure, votre premier objectif est de voir à l'application du principe du mérite. Je ne vois pas comment la Commission des relations de travail dans la Fonction publique pourrait faire un travail comme celui que vous faites et en même temps administrer une loi qui toucherait très étroitement votre administration.

Je suis d'accord avec vous que c'est un problème que le Comité devra régler. Il va falloir s'arrêter et dire: On ne peut pas aller plus loin avant de décider qui sera l'agent responsable si on continue avec C-273, ce qui est très important. Deuxièmement, il va falloir se demander s'il ne vaudrait pas mieux demander au gouvernement d'apporter un amendement à l'article 32 ou à la loi actuelle afin d'y incorporer les droits et les privilèges dont jouissent les fonctionnaires. Là-dessus, vous n'avez pas d'hésitations?

• 1945

Mme Labelle: Non. Je voudrais ajouter que nous avons examiné la possibilité de faire des règlements plus vastes que la loi, mais évidemment le ministère de la Justice nous a dit, et avec raison: La loi actuelle est tellement précise que les règlements doivent en découler et non aller au-delà d'elle. Donc, cela limitait ce que nous pouvions faire uniquement avec des règlements. Il faudrait donc un amendement à la loi de même que le pouvoir de faire des règlements.

M. Gauthier: Les fonctionnaires peuvent faire plusieurs choses, notamment:

[Traduction]

present Public Service Employment Act or a new act, if Bill C-273 is passed, once we have decided to remove or to improve clause 32. These regulations will come under one authority or another.

Ms Labelle: Yes.

Mr. Gauthier: And I imagine that this authority will be you.

Ms Labelle: If it is stipulated in the act that it is us, then it will be us.

Mr. Gauthier: It is you. It is important.

Ms Labelle: If another organization were identified in the bill, it would be different.

Mr. Gauthier: You touched upon the matter... some people have made comments here. It is unfortunate, but some said that you were not all goodness and holiness, that they do not like you very much, that the commission is not very objective and that you are biased against some civil servants as far as their participation is concerned. They have suggested that the Public Service Staff Relations Board be put in charge of administering the new act.

Personally, I would have some difficulty with that. You are an agent of Parliament and you come under an act of Parliament. As you said earlier, your first objective is to see to it that the merit principle is applied. I fail to see how the Public Service Labor Relations Board could carry out the work you do while at the same time administering an act that would be very closely tied in with your administration.

I therefore agree with you that this is a problem the committee will have to solve. We will have to stop and say: we can not go any further with Bill C-273 until we decide who will be responsible, which is very important. Secondly, we must ask ourselves whether it would not be better to invite the government to amend clause 32 or the present act in order to incorporate in it civil servants rights and privileges. Do you have no hesitation whatsoever in that regard?

Ms Labelle: No. I would like to add that we have studied the possibility of making the regulations broader than the act, but this is what the Justice Department told us, and with reason: The current act is so precise that the regulations must flow from it and not go beyond it. That limited us in what we were able to do through regulations. What is needed is an amendment to the act and the authority to make regulations.

Mr. Gauthier: Civil servants are permitted to do various things, namely:

[Text]

—signer le bulletin officiel de présentation d'un candidat;

—exprimer leurs opinions personnelles. . .

—prendre la parole en tant que membres du public dans les réunions auxquelles participent des représentants de tous les partis. . .

—assister à des assemblées politiques;

Et la liste en donne plusieurs autres. Il y en a peut-être une dizaine. Tout cela, c'est de la réglementation, madame Labelle.

Mme Labelle: En ce moment, une partie de cela est déjà dans la loi.

M. Gauthier: Oui, mais tout ce que je viens de vous lire découle de la réglementation et non pas de la loi.

Mme Labelle: En ce moment, une partie importante vient de la loi et une autre partie vient de l'interprétation qui a été donnée par le juge Walsh.

M. Gauthier: Oui, mais ce n'est pas la loi qui dit qu'une personne a le droit de détenir une carte de membre d'un parti politique.

Mme Labelle: Non. C'est. . .

M. Gauthier: C'est un règlement de celui qui est chargé d'administrer la loi.

Mme Labelle: À l'avenir. Mais en ce moment, il est dit que la personne peut être membre d'un parti.

M. Gauthier: Mais c'est là qu'est le problème aujourd'hui. On n'est pas d'accord sur l'interprétation que vous et la Commission faites depuis plusieurs années. On essaie de modifier cela. Le seul argument que je vous donne, c'est que beaucoup des choses que vous avez signalées aux pages 2 et 3 de votre mémoire relèvent de la réglementation, selon moi. Vous pourriez fort bien dire aujourd'hui: Voici où on s'en va; à l'avenir, on va étudier la possibilité d'élargir ces règlements à condition que le Parlement les approuve et qu'un comité du Parlement dûment constitué soit autorisé à les examiner. Seriez-vous d'accord sur cela?

Mme Labelle: Si vous me dites qu'on pourrait prendre la décision du juge Walsh et la mettre sous forme de règlement, je voudrais alors demander l'avis de mes collègues du ministère de la Justice. La liste que vous avez là comprend ce qui est déjà dans la loi elle-même; ce qui a été ajouté vient de l'interprétation du juge Walsh.

M. Gauthier: Mais cela fait maintenant jurisprudence.

Mme Labelle: Oui, c'est cela.

M. Gauthier: Donc, c'est une partie. . .

Mme Labelle: Il n'est pas nécessaire d'en faire un règlement parce que cela fait déjà jurisprudence.

[Translation]

—Sign a candidate's official nomination notice

—Express their personal opinions

—Speak out as members of the public during meetings at which representatives of all parties are present. . .

—Participate in political assemblies

And the list goes on. There are perhaps a dozen different activities. All of this comes under regulations, Mrs. Labelle.

Ms Labelle: At the present time, some of that is already included in the act.

Mr. Gauthier: Yes, but all of what I have just read to you comes under the regulations and not the act.

Ms Labelle: At the present time, an important part flows from the act and another part comes from the interpretation give by Mr. Justice Walsh.

Mr. Gauthier: Yes, but it is not the act that says someone is entitled to be a card-carrying member of a political party.

Ms Labelle: No. It is. . .

Mr. Gauthier: It is a regulation made by the person in charge of administering the act.

Ms Labelle: That is the way it will be in the future. But at the present time it is stated clearly that one may be a member of a party.

Mr. Gauthier: But that is precisely the problem we are faced with today. We are not in agreement with the interpretation that you and the commission have been giving for the past few years and we are trying to change that. The only argument I am giving you is that a good many of the things you mention on pages 2 and 3 of your brief come under the regulations, in my view. You could very well say today: Here is where we are going. In the future, we will study the possibility of broadening these rules, on condition that Parliament approve them and that a duly established Parliamentary committee be authorized to examine them. Would you be in agreement with that?

Ms Labelle: If what you are saying is that we could take Mr. Justice Walsh's decision and turn it into a regulation, then I would want to have the opinion of my colleagues from the Justice Department. The list you have given includes what is already set out in the act itself. What you have added comes from Mr. Justice Walsh's interpretation.

Mr. Gauthier: But, it is now part of jurisprudence.

Ms Labelle: Indeed.

Mr. Gauthier: Therefore, it is part of. . .

Ms Labelle: It is not necessary to cover that in the regulations because it is already part of the existing jurisprudence.

[Texte]

M. Gauthier: Les fonctionnaires peuvent assister à des assemblées politiques, parfait. Ils peuvent prendre la parole, même en public, mais ils ne peuvent pas s'identifier comme fonctionnaires. Vous dites cela quelque part dans votre mémoire. Il ne faut pas que les fonctionnaires s'identifient. Comment voulez-vous qu'une personne parle en public... C'est arrivé à toutes les élections que j'ai faites. L'expert en finance se lève au cours d'une assemblée publique: Comment vas-tu régler le déficit, Gauthier? On le regarde et on dit: Eh bien, on va t'acheter un *lunch*. Je sais que c'est un fonctionnaire, et tout le monde sait que c'est un fonctionnaire. Comment voulez-vous empêcher les fonctionnaires de... Selon vos règlements, les gens ne peuvent pas s'identifier comme fonctionnaires. Alors je dis à tout le monde dans la salle: Tous les fonctionnaires, identifiez-vous. Il me semble qu'il doit y avoir un autre moyen de faire les choses.

Mme Labelle: Il faut se rappeler qu'on parle de la situation actuelle. Nous avons mis en annexe un sommaire que notre conseiller juridique nous a fait du jugement du juge Walsh. Ce sont des extraits. Ce que vous retrouvez dans cette liste, c'est un reflet fidèle du jugement du juge Walsh. C'est cela que vous voyez. Ce n'est pas nécessairement ce qu'on vous recommande pour l'avenir, mais bien la situation actuelle. Vous avez raison: selon ce jugement, lorsqu'une personne se lève à une réunion, elle ne doit pas dire: Je suis de tel ministère et je crois telle chose. Donc on a été fidèles au jugement.

M. Gauthier: N'importe quel politicien qui vaut 30 sous va se lever et dire: Êtes-vous fonctionnaire? Et s'il répond oui, il admet qu'il est fonctionnaire et doit donc se taire. Cela ne marcherait pas. En tout cas, on ne le ferait probablement pas.

• 1950

Mme Labelle: Mais ce n'est pas ce qu'on propose.

M. Gauthier: Je pense que ce que vous proposez est intéressant. Je vais certainement méditer là-dessus parce qu'il y a là matière à réflexion. Si on accepte le gros de votre intervention, il va falloir modifier passablement le projet de loi C-273. Il va falloir le charcuter et le remettre en une pièce. Je pense qu'il serait plus simple de modifier la loi actuelle.

Mme Labelle: En tout cas, nous pensons que ces choses-là sont possibles et qu'il est important de bien faire les choses tout de suite.

M. Gauthier: Quand M. Tupper vous a demandé si vous étiez pour ou contre, vous n'avez pas donné votre opinion, et je vous en félicite. La Commission doit être perçue comme indépendante, et je suis content que vous n'ayez pas pris position fermement. Vous êtes un agent du Parlement et il y a peut-être des parlementaires qui n'aimeraient pas que la Commission dise qu'elle est pour ou contre. Elle doit être capable d'administrer la loi, mais sans être pour ou contre. Vous êtes de grands visages gris, ni noirs ni blancs.

[Traduction]

Mr. Gauthier: Civil servants can attend political assemblies. Perfect. They can speak out, even in public, but they cannot identify themselves as being civil servants. You say that somewhere in your brief. Civil servants must not identify themselves. How can someone speak in public... this has happened at every election I have participated in. The finance expert stands up during a public assembly and asks: How are you going to solve the deficit problem, Mr. Gauthier? You look at him and say: Well, I will buy you lunch. I know that he is a civil servant, and everyone else knows it. How do you want to stop civil servants from... According to your rules, people cannot identify themselves as being civil servants. So, I say to everyone in the room: If you are a civil servant, identify yourself. It seems to me there should be another way of doing things.

Ms Labelle: You must remember that we are talking about the present situation. We have appended to our brief a summary that our legal counsellor drafted for us. It is a series of extracts of Mr. Justice Walsh's decision. What you will find in this list is a true reflection of Mr. Justice Walsh's decision. That is what you will see. It is not necessarily what we are recommending for the future, but it well describes the present situation. You are right: In accordance with his decision, when someone stands up during a meeting, he or she should not say, I am from such and such a department and I believe such and such. We have respected the judgement.

Mr. Gauthier: Any politician worth his salt will stand up and say: Are you a civil servant? And if the persons answers yes, admitting to being a civil servant, then he or she will have to remain quiet. That would not work. In any event, we probably would not do it.

Ms Labelle: But that is not what we are suggesting.

Mr. Gauthier: I believe that what you are suggesting is interesting. I will most certainly think about it because there is a lot to it. If we accept what you are suggesting, we will have to make a lot of changes to Bill C-273. We will have to cut it up and piece it together again. I think it would be easier to modify the present act.

Ms Labelle: In any event, we believe that the things we are suggesting are possible and that it is important that these changes be made right away.

Mr. Gauthier: When Mr. Tupper asked you if you were for or against, you did not give your opinion, and I wish to congratulate you for that. The commission must be seen as being independent, and I am pleased that you do not hold any firm position. You are an agent of Parliament and some parliamentarians would not like the commission to say whether it is for or against. It must be able to administer the act, but without being for or against it. You are neither black nor white, you are all grey.

[Text]

Mr. Hawkes: This committee is an interesting process. Every time I come I begin to go back to a different sense of fundamentals. Recently I had occasion to knock on doors in Ottawa on behalf of a candidate running for a nomination for a polite party, and there was a difference. When I do that kind of activity in my home town, I can explain the process. You buy a membership, you come to the hall when you have a secret ballot, and it is hoped that you vote for me or the person I am recommending. I do not get anybody saying that I cannot do that because I am a civil servant. In Carleton-Gloucester I get it. Can 100% of civil servants in Carleton-Gloucester buy that membership, go to a hall and cast their secret ballot?

Ms Labelle: Yes, according to the current situation.

Mr. Hawkes: Why did they believe they could not?

Ms Labelle: I will go back to Mr. Cassidy's point. In all fairness to you, Mr. Cassidy, you urged us to come out publicly—I am sure more frequently, not only once every two years—within the public service with the current interpretation, whatever that is at the time. We have deferred doing this because of a number of events. The government was looking at whether it wanted to change the law. The court case came out. It was going to be appealed, rightly or wrongly. We have tried to not confuse the system. We now realize that there is a need to remove the uncertainty that might be there.

Many public servants call us on a day-to-day basis. We are able to provide them with what is possible for them to do or not to do, but it is interesting that you are finding—

Mr. Hawkes: Given that it is a nomination meeting rather than a general election, can they behave differently during a nomination? Your brief deals with a leadership convention and carves it out, but can they do things at a nominating meeting in terms of soliciting memberships from others? Would that be acceptable?

Ms Labelle: You have the brief before you. We have listed on page two and three. . . You might have had a chance to look at—

Mr. Hawkes: That is where it is opened and that is what I have been looking at.

Ms Labelle: If you look at the side for what is not permissible, they cannot solicit funds, they cannot go from door to door and—

Mr. Hawkes: You cannot go from door to door during a nomination.

Ms Labelle: An attached appendix is a summary of the judgment by Justice Walsh, which provides the current

[Translation]

M. Hawkes: Le comité s'avère très intéressant. Chaque fois que je viens, on démarre à partir d'une base différente. J'ai récemment eu à frapper à certaines portes à Ottawa pour le compte d'un candidat qui voulait se présenter pour un parti très poli, il y a eu une différence. Lorsque je m'adonne à ce genre d'activité chez moi, je peux expliquer le processus. Vous achetez une carte de membre, vous vous présentez dans la salle où il y a un scrutin secret et j'espère que vous voterez pour moi ou pour la personne que je recommande. Personne ne vient me dire que je ne peux pas faire cela parce que je suis fonctionnaire. Mais c'est différent dans Carleton-Gloucester. 100 p. 100 des fonctionnaires vivant dans Carleton-Gloucester peuvent-ils acheter pareille carte de membre, se présenter dans la salle de réunion et voter en secret?

Mme Labelle: Oui, dans la situation actuelle.

M. Hawkes: Pourquoi pensaient-ils que cela leur était interdit?

Mme Labelle: Je reviendrai à ce que disait M. Cassidy. Monsieur Cassidy, et je veux être juste avec vous, vous nous avez encouragés à nous prononcer publiquement—plus fréquemment en tout cas, et pas seulement une fois tous les deux ans—au sein de la Fonction publique, dans le contexte de l'interprétation en cours, quelle qu'elle soit. Nous nous y sommes refusés à cause d'un certain nombre d'événements. Le gouvernement se demandait s'il allait modifier la loi, puis il y a eu l'affaire devant les tribunaux. Il allait y avoir appel, à tort ou à raison. Nous nous sommes efforcés de ne pas semer la confusion au sein du système. Nous nous rendons maintenant compte du besoin de supprimer l'incertitude qui existe peut-être encore.

Des fonctionnaires nous appellent tous les jours. Nous sommes en mesure de leur dire ce qu'ils peuvent et ce qu'ils ne peuvent pas faire, mais il est intéressant que vous ayez trouvé. . .

M. Hawkes: Étant donné qu'il s'agit d'une réunion pour décider d'un candidat plutôt que d'une élection générale, peuvent-ils se comporter différemment? Votre mémoire traite des congrès au leadership, mais dans le cadre d'une réunion où il est question de choisir un candidat, peuvent-ils chercher à solliciter d'autres personnes? Cela serait-il acceptable?

Mme Labelle: Vous avez le texte du mémoire devant vous. Nous énumérons aux pages 2 et 3. . . Vous avez peut-être eu l'occasion de le regarder. . .

M. Hawkes: C'est à ces pages-là que je l'ai ouvert, et c'est pourquoi je me suis attardé là-dessus.

Mme Labelle: Pour ce qui est des interdictions, ils ne peuvent pas solliciter des fonds, faire du porte à porte et. . .

M. Hawkes: Vous ne pouvez pas faire du porte à porte lorsqu'il s'agit de nommer un candidat.

Mme Labelle: Vous trouverez à l'annexe un résumé de la décision du juge Walsh, qui donne certaines lignes

[Texte]

guidance, in addition to the law. He gives as an example that acting as a scrutineer for a political party at a polling station is engaging in work for or on behalf of or against a political party, and therefore he does not see this as permissible, because we still go back to the current law, which says that you cannot work for or against a candidate or a party. And his interpretation is more liberal, because he has used the Charter of Rights to guide himself.

• 1955

Mr. Hawkes: But it is a judgment that is misinformed, and I say that to you as somebody who for the last decade, or a little longer, has participated in many political campaigns at many levels, including campaign management. Current election law in Canada prohibits scrutineers from identifying themselves as partisan in any way, shape, or form. It is the one part of the political process where the civil servant could not be identified by law. Yet he says in his judgment, and I confirm it is in your advice to civil servants: you had better not do that. But it is the one activity that would guarantee, if you engaged in it in a legal way, that you could not be identified as partisan. You could be helpful to a party, but you are forbidden from being partisan. This permeates the judgment.

I have never seen these summaries of the judgment. I had not seen your brief before this evening. But by the very logic that leads you to the conclusion that we should not adopt the classification system because it was developed for something else, as I look at the activities that are allowed or not allowed, that permeate the judgments and other parts of the brief, and put that together with my own experience, they suffer from the same flaw in logic. We should not have them. If we cannot have classifications on jobs, then I do not think we should have classifications on activities.

The business of soliciting funds is fundamental in most of this. But it is very different to say to your friends and neighbours, Neighbour John is trying to seek a nomination or is running, neighbours, we want to help him—or you go put the hammer on a company that gets government contracts and you give the money away. You have two different forms of solicitation involved here. One could be very damaging to the reputation of the individual or the system and the other is very innocuous, but we have a single word: thou shalt not solicit.

The Chairman: Maybe that is why we do not have a government bill.

Mr. Hawkes: Well, I wondered as they went through this. Direct your attention to page 3, the eighth dot, where it starts “provide assistance to a candidate or party in ways

[Traduction]

directrices qui viennent s'ajouter à la loi. Il donne un exemple: agir à titre de scrutateur pour un parti politique dans un bureau de scrutin, c'est travailler pour, pour le compte, ou contre un parti politique, et par conséquent, d'après lui, cela n'est pas permis, étant donné qu'il faut s'en remettre à la loi actuelle qui dit que l'on ne peut pas travailler pour ou contre un candidat ou un parti. Son interprétation est plus libérale, car il s'est appuyé sur la Charte des droits et libertés.

M. Hawkes: Mais il s'agit d'un jugement qui n'est pas bien fondé, et je vous dis cela en m'appuyant sur mon expérience, celle de quelqu'un qui pendant 10 ans, ou un peu plus, a participé à de nombreuses campagnes politiques à de nombreux niveaux, y compris celui de la gestion de campagne. La législation canadienne en matière d'élections interdit au scrutateur de prendre position d'une façon ou d'une autre. C'est le seul aspect du processus politique où le fonctionnaire ne pourrait pas être identifié en vertu de la loi. Or, le juge dit—et c'est ce que vous conseillez aux fonctionnaires: il serait préférable que vous ne fassiez pas cela. Cependant, il s'agit là de la seule activité dans le cadre de laquelle vous ne pourriez pas être identifié comme étant partisan, si vous vous y engagez légalement. Vous pouvez rendre service à un parti, mais vous ne pouvez pas être partisan. C'est de cela qu'est imprégné la décision du juge.

C'est la première fois que je vois ces résumés du jugement et je n'avais pas vu votre mémoire avant ce soir. Quoi qu'il en soit, la logique qui vous amène à conclure que nous ne devrions pas adopter le système de classification parce qu'il a été élaboré à une autre fin—je tiens compte également des activités qui sont permises et celles qui ne le sont pas—et la logique sur laquelle s'appuient les décisions et les autres parties du mémoire, à la lumière de ma propre expérience, ne collent pas. Il y a une faille dans la logique. Si nous ne pouvons pas avoir des classifications pour les emplois, alors je ne pense pas que nous devrions avoir des classifications pour les activités.

La question de solliciter des fonds est fondamentale dans tout cela. Cependant, c'est très différent si vous dites à vos amis et à vos voisins que le copain John veut être candidat ou bien qu'il se présente aux élections et que vous aimeriez que tout le monde l'aide... Ou si vous faites pression sur une compagnie qui obtient des contrats du gouvernement et vous donnez l'argent. Il s'agit là de deux formes de sollicitation très différentes. L'une pourrait être très dommageable à la réputation du particulier ou du système, et l'autre est tout à fait inoffensive, mais la règle est la même: vous ne sollicitez pas.

Le président: C'est peut-être là la raison pour laquelle le gouvernement n'a pas déposé de projet de loi.

M. Hawkes: C'est justement la question que je me suis posée. À la page 3, au neuvième paragraphe, on lit «aider un candidat ou un parti mais de façon à ne pas attirer

[Text]

which do not attract public attention to the public servant". Then the part that interests me, if we had a single rule: you cannot engage in an activity that would be "perceived as imperilling your ability to discharge public service responsibilities in a politically neutral manner". That is the only rule. You have all the rights in the world, but if you engage in that activity, where you imperil your capacity to do the job, then you get it.

Why can we not just deal with something simple like that and leave it to people to make their own judgment? Why do we force-feed categories or whatever?

Ms Labelle: Again I think it is something that you would want guidance from the Department of Justice on, but my recollection is that the courts would probably expect you to define what you mean by imperilling. Maybe one can use something as broad as that, but you would probably have to go beyond just that notion in order to be able to provide guidance that is clear enough, especially if there are sanctions at the end. If people, either candidates or others, can complain about an individual and claim that he might be imperilling himself or the service, then I think the courts would probably expect you to ensure that you go just a bit beyond that statement in providing guidance.

Mr. Hawkes: Does every job in the Public Service have a job description?

• 2000

Ms Labelle: Yes.

Mr. Hawkes: That is law. That is how you make your selection. If some particular activity needed to be prohibited, why could it not simply be written into the job description? If you are a chauffeur for a minister, it would be different from what it would be if you were doing something else. What would be the problem for the Public Service Commission in doing that?

Ms Labelle: That is pretty close to what we are suggesting, but instead of saying to do a mass review of the 215,000 jobs—it is a question of resources, it could be done over time—we are saying that if the guidance is sufficiently clear, individuals might be able to make a lot of that judgment; and if it is not, they would come to seek guidance.

Without trying to categorize and package, because we get into the inconsistencies you pointed out if we are not careful to provide at the same time sufficient guidance to be fair to the employee. . . I think the guidance has to come from Parliament; it should not come—

Mr. Hawkes: I think it is impossible. For those of us who occasionally knock on doors in downtown Toronto or Calgary, nobody knows who you are or where you are coming from. You could say you are whatever you want.

[Translation]

l'attention du public sur eux». Vient ensuite la partie qui m'intéresse, s'il fallait que nous ayons une seule règle: vous ne pouvez pas participer à une activité qui compromettrait «aux yeux du public votre neutralité politique dans l'exercice de vos fonctions à l'emploi de la Fonction publique». C'est là la seule règle. Vous avez tous les droits possibles, mais si vous vous adonnez à cette activité, si vous compromettez votre capacité de faire votre travail, alors on vous aura.

Pourquoi ne pas s'en tenir à quelque chose de simple comme cela, pour que les gens décident pour eux-mêmes? Pourquoi imposer des catégories et tout le reste?

Mme Labelle: Là encore, je pense qu'il vous faudrait vous renseigner auprès du ministère de la Justice, mais si je me souviens bien, les tribunaux s'attendraient sans doute à ce que vous définissiez ce que vous entendez par «compromettre». Il serait peut-être possible d'utiliser une formule aussi large que celle-là, mais il faudrait sans doute aller plus loin encore pour que les choses soient suffisamment claires, surtout si des sanctions doivent être prévues. Si les gens, qu'il s'agisse ou non de candidats, peuvent se plaindre au sujet de quelqu'un et l'accuser de «compromettre sa neutralité politique dans l'exercice de ses fonctions», alors je pense que les tribunaux s'attendraient à ce que vous alliez un petit peu plus loin en fournissant des lignes directrices plus précises.

M. Hawkes: Y a-t-il une description de fonctions pour chaque emploi dans la Fonction publique?

Mme Labelle: Oui.

M. Hawkes: C'est la loi. C'est ainsi que la sélection se fait. S'il faut interdire une activité particulière, pourquoi ne pas le faire dans la description de fonctions? Les mêmes conditions ne devraient pas s'appliquer à quelqu'un qui, par exemple, est le chauffeur d'un ministre. Pourquoi la Commission de la fonction publique n'adopte-t-elle pas cette formule?

Mme Labelle: Cela se rapproche beaucoup de ce que nous suggérons, sauf qu'au lieu d'effectuer une révision massive des 215,000 emplois—c'est une question de ressources, cela pourra se faire sur une longue période—nous estimons que si les lignes directrices sont suffisamment claires, les fonctionnaires peuvent s'en remettre à leur jugement; si cela ne suffit pas, alors ils peuvent demander des éclaircissements.

Nous voulons éviter de tout catégoriser parce que cela aboutit aux contradictions que vous avez signalées si on ne donne pas en même temps aux employés des éclaircissements. . . Je pense que c'est le Parlement qui doit montrer la voie; cela ne devrait pas venir. . .

M. Hawkes: Pour moi, c'est impossible. Quand nous faisons du porte à porte à Toronto ou à Calgary, personne ne sait qui nous sommes. On peut dire n'importe quoi. Les gens peuvent connaître le candidat local, mais ce n'est

[Texte]

They might know the local candidate, but most will not. You go through apartment buildings and down streets and it just goes on and on.

If you go to Lunenburg, Nova Scotia, do the same thing and happen to run the local UIC office, it will not be the same. There is no way of categorizing the prohibited activity. The longer I sit here, the more that comes through to me. It is always situational.

Ms Labelle: It is very situational.

Mr. Hawkes: It is always related to your capacity to continue to do the job. Do you compromise your capacity to do the job in this specific situation?

Mr. Gilbert Scott: Mr. Hawkes has come to the point I was about to make. It is precisely what we are proposing in the guideline-based or criteria-based system, leaving the judgment up to the individual. I wanted to observe that there are already provisions administered in a similar fashion. The conflict of interest guidelines for public servants are administered on that very principle where the provisions are stated. They are given up front and it is left to each individual public servant to behave accordingly. It is precisely what we are proposing.

Mr. Cassidy: I am not happy with those guidelines, but at least they are a lot clearer than the dialogue expressed, which I think got us into this mess three or four years ago and required a Jesuit theologian to understand it. Perhaps it is because Edgar Gallant was a frustrated Jesuit theologian.

On those guidelines, is it your opinion that if somebody goes into a committee room anonymously and instead of stuffing envelopes, picks up the phone to speak to electors without identifying himself as a member of the public service, it would also fit within the suggestion that they would be providing assistance without drawing attention to themselves?

Ms Labelle: Yes. It is why we used the question posed to the court, but we have stated it rather carefully. We are saying "such as". If a person answered the telephone in an anonymous fashion, it can be construed as working in the back room in an anonymous way.

Mr. Cassidy: You suggested there should be a preamble. The preamble is not quite as offensive as I thought it was. I recognized in part the drafting of Mr. Kernaghan, who has put forward similar things for the Institute of Public Administration of Canada, from which you have drawn some of the words. I think a lot of it depends though on whether that is going to be kind of reimposed on public employees or if it is something along the lines of what you have. I am sorry, but I cannot find the page number here.

[Traduction]

pas le cas de la plupart des gens. D'immeuble en immeuble, c'est la même chose qui se répète.

Si l'on va à Lunenburg en Nouvelle-Écosse pour faire la même chose et si l'on est aussi à la tête du bureau local de l'assurance-chômage, la situation sera différente. Il n'y a pas moyen de catégoriser l'activité interdite. Plus j'y réfléchis, plus cela m'apparaît clairement. Cela dépend toujours de la situation.

Mme Labelle: Tout juste.

M. Hawkes: C'est toujours relié à l'aptitude à continuer de faire son travail. L'aptitude au travail est-elle compromise dans ce cas précis?

M. Gilbert Scott: M. Hawkes vient de soulever l'argument que j'allais présenter. Laisser la chose au jugement du fonctionnaire: c'est précisément ce que le système fondé sur les critères ou les lignes directrices propose. Je signale qu'il y a déjà des dispositions qui sont administrées de la même façon. Les lignes directrices sur les conflits d'intérêts des fonctionnaires sont administrées en fonction de ce principe. Elles sont clairement communiquées au fonctionnaire et c'est à lui d'y adapter sa conduite. C'est précisément ce que nous proposons.

M. Cassidy: Ces lignes directrices ne me plaisent pas, mais elles ont au moins le mérite d'être plus claires que les interventions qui ont été faites, ce qui est précisément ce qui a conduit à la pagaille que nous avons connue il y a trois ou quatre ans et que seul un jésuite arrivait à comprendre. C'est peut-être parce que Edgar Gallant était un jésuite frustré.

En fonction de ces lignes directrices, pensez-vous que celui qui fait des appels téléphoniques sans se présenter comme un fonctionnaire, plutôt que de préparer des envois postaux, entre dans la catégorie de ceux qui offrent de l'aide sans attirer l'attention sur eux?

Mme Labelle: Oui. C'est pourquoi nous avons retenu la question posée par le tribunal, mais en mettant des gants blancs. Nous parlons d'activités «telles que». . . On pourrait conclure que celui qui répond au téléphone sans s'identifier travaille dans les coulisses de façon anonyme.

M. Cassidy: Vous avez laissé entendre qu'il devrait y avoir un préambule. Le préambule ne laisse pas autant à désirer que je le craignais. J'y ai reconnu la plume de M. Kernaghan, qui a proposé des choses semblables pour l'Institut d'administration publique du Canada, à qui vous avez emprunté une partie du libellé. Ça dépend pour beaucoup, par contre, de la question de savoir si cela va être imposé à nouveau aux fonctionnaires ou s'il s'agira de quelque chose qui ressemble à ce que vous proposez. Désolé, je n'arrive pas à trouver le numéro de la page.

[Text]

Mr. Cassidy: Do you think there should be a preamble and a set of criteria, or would just a set of criteria be adequate?

Ms Labelle: We know how lack of guidance from parliamentarians at the time that they make the decision makes it difficult later to try to interpret the law in the way that it was meant to be. It may be ten years or longer before those provisions are going to be looked at again. That is why we would say that both would be important. You may not want to adopt the sort of wording that we are proposing, but I think it is important for people to know what Parliament has in mind.

Mr. Cassidy: I think I disagree with you. For example, let us suppose you say to somebody, you work for the government; therefore, you must implement loyally all decisions to the government. They might say, well, I cannot even put up a sign because that might be seen as disloyalty; that is, if the sign they put up happens to be against the government of the day. But that is a matter I think for us to judge.

Ms Labelle: Yes.

Mr. Cassidy: Maybe I can put it another way. If we were to decide to accept your criteria and not to have the preamble, do you think it would still be a workable system?

Ms Labelle: Let us look at the fourth criterion. I am still very worried about protection of public servants from coercion, and coercion is not always overt.

Mr. Cassidy: Let me interrupt there because I think that is a feeling all of us are prepared to share. I do not like the opting-out clause proposed by Mr. Gauthier, but I think the concept that you should not be compelled to do something is important as well as saying you should not be prevented from doing something. Apart from the question of coercion, if you had these directives, do you think it would be a workable, even if not ideal, situation?

Ms Labelle: I do not think it would be ideal because it would not provide the context Parliament wants.

Mr. Cassidy: Is it workable?

Ms Labelle: I think as an agency responsible to administer the law we will, based on what Parliament puts to us. It would be more difficult because of our past experience. We felt we have been lacking that guideline.

Mr. Cassidy: You recommend that the discipline should be through the board of inquiry in the Public Service Commission, which presumably might come from a supervisor or from somebody outside.

Ms Labelle: Yes.

Mr. Cassidy: Is there any reason why that could not be handled through normal channels of discipline, with the recourse to the employee to the Public Service Staff Relations Board; that is, through the conventional

[Translation]

M. Cassidy: Pensez-vous qu'il devrait y avoir un préambule et un ensemble de critères ou pensez-vous qu'un ensemble de critères suffirait?

Mme Labelle: Nous savons combien l'absence d'éclaircissements de la part du législateur au moment où une loi est adoptée rend son interprétation difficile par la suite. Ces dispositions ne seront peut-être pas revues avant 10 ans. C'est pourquoi nous trouvons que les deux seraient importants. Vous ne voudrez peut-être pas adopter nos termes à nous, mais il est important que la population sache quelles sont les intentions du Parlement.

M. Cassidy: Je suis en désaccord avec vous. Prenons le cas d'un fonctionnaire. Ses fonctions l'obligent à appliquer avec loyauté toutes les décisions du gouvernement. Le fonctionnaire se plaint de ne pas pouvoir planter une pancarte sur sa pelouse parce que cela pourrait être interprété comme un manque de loyauté à l'endroit du gouvernement s'il n'est pas en sa faveur. Et cela, c'est au juge d'en décider.

Mme Labelle: Oui.

M. Cassidy: Voyons les choses autrement. Si nous acceptons vos critères sans le préambule, pensez-vous toujours que ce serait applicable?

Mme Labelle: Voyons le quatrième critère. Je tiens beaucoup à ce que les fonctionnaires soient protégés contre toutes mesures répressives. Celles-ci ne sont pas toujours évidentes.

M. Cassidy: Permettez-moi de vous interrompre parce que nous sommes tous d'accord avec vous. Je n'aime pas la clause d'adhésion facultative proposée par M. Gauthier, mais je pense que le principe selon lequel personne ne doit être obligé à faire une chose en particulier, est aussi important que celui qui veut que personne ne doive être empêché de faire une chose en particulier. Hormis les mesures répressives, pensez-vous que ces directives seraient applicables, même si elles n'étaient pas idéales?

Mme Labelle: Ce ne serait pas idéal parce que cela ne donnerait pas le cadre que le Parlement souhaite.

M. Cassidy: Est-ce que c'est praticable?

Mme Labelle: Nous existons pour administrer la loi que le Parlement nous confie. Ce serait plus difficile à cause de notre expérience passée. Nous avons constaté que nous avons besoin de cette ligne directrice.

M. Cassidy: Vous recommandez que les questions disciplinaires soient soumises à la commission d'enquête de la Commission de la fonction publique—un surveillant ou une personne de l'extérieur, je suppose.

Mme Labelle: Oui.

M. Cassidy: Y a-t-il une raison quelconque pour laquelle cela ne pourrait pas suivre la filière normale, l'employé pouvant s'adresser à la Commission des relations de travail dans la fonction publique. Autrement

[Texte]

grievance process that applies in other matters of discipline within the Public Service?

Ms Labelle: It could be.

Mr. Cassidy: Is there anything to be preferred about one system over the other, in your view?

Ms Labelle: It is a question of sort of having two different agencies involved in handling the same situation and then the opportunity for greater confusion or lack of congruence in decisions. So I think there would be some advantage in having the same institution.

Mr. Cassidy: Now, that might work the other way if the PSSRB took on classification. If we had an ABC system or took on adjudication on the basis of the criteria that you propose, then it might make sense for them to handle the discipline questions too. Is that right?

Ms Labelle: Depending on what their responsibilities are.

Mr. Cassidy: What would you say in the event that an individual spent, let us say, only 5% or 10% of his time in exercising a regulatory function? Perhaps he was occasionally called upon to make recommendations to a supervisor, relating to relatively small contracts. Maybe he did only a few hundred dollars' worth of contracts every month, as an incidental part of his job. How do you make those distinctions?

Ms Labelle: I think it would depend on how many people above that individual really review, revise, and make the decision. How minimal is it? Is it internal as opposed to dealing with the public? I think these are the sorts of questions one would ask.

• 2010

If the individual does not deal with the public, if it is a matter of recommending contracts for very small items inside, in a very junior capacity with others, then I think one would look at that one, and should look at it, very carefully, because it may not be of such importance that it could impair the individual's capacity to discharge his or her function.

Mr. Cassidy: So again you have to make some judgments on it.

Ms Labelle: Yes.

Mr. Cassidy: A final pair of questions. You are unhappy about the A, B, and C categorization. We all have had some problems with that, but that is in the structure of the bill right now. You suggest that just to say everybody who is a member of the bargaining unit has political rights is open to some of the same objections, which you argued fairly cogently. At the same time, it does provide an easy starting point. If you are a member of a bargaining unit, then you have political rights. If you

[Traduction]

dit, suivre le processus normal des griefs qui s'applique aux autres questions disciplinaires dans la Fonction publique?

Mme Labelle: Cela pourrait se faire.

M. Cassidy: Un système a-t-il des avantages marqués par rapport à l'autre, d'après vous?

Mme Labelle: Le fait d'avoir deux organismes différents pour s'occuper de la même situation risque de conduire à la confusion et à des décisions qui manquent d'uniformité. Il serait avantageux de n'avoir qu'un seul organisme.

M. Cassidy: L'argument vaut dans l'autre sens si la CRTFP s'occupait de la classification. Si nous avions un système ABC ou si les décisions étaient rendues en fonction des critères que vous proposez, alors il serait sensé de la laisser s'occuper aussi des questions de discipline, n'est-ce pas?

Mme Labelle: Cela dépend de son mandat.

M. Cassidy: Si quelqu'un ne consacre que 5 ou 10 p. 100 de son temps à s'occuper de réglementation, qu'en pensez-vous? Peut-être son supérieur lui demande-t-il à l'occasion de faire une recommandation dans le cas d'un petit contrat. Peut-être qu'une petite partie de son travail l'appelle à s'occuper de quelques centaines de dollars de contrats par mois. Comment établissez-vous ces distinctions?

Mme Labelle: Cela dépend, je suppose, du nombre de supérieurs qui passent en revue sa recommandation et prennent la décision. Les montants sont-ils vraiment peu élevés? S'agit-il d'une décision interne par opposition à des relations avec le public? Voilà le genre de questions qu'il faudrait poser.

Si le fonctionnaire en question n'a pas de contact avec le public, s'il est chargé de recommander l'attribution de contrats pour de très petites choses, s'il a une autorité très limitée sur les autres, alors j'étudierai attentivement son cas, car il se pourrait que des activités de sa part n'entrent pas en conflit avec ses fonctions.

M. Cassidy: Encore une fois, cela veut dire que vous devez porter certains jugements.

Mme Labelle: Oui.

M. Cassidy: J'en arrive maintenant à mes dernières questions. Vous êtes insatisfaite des catégories A, B et C. Nous émettons tous certaines réserves à leur égard, mais elles font partie du projet de loi. D'après vous, d'affirmer que tous ceux qui font partie d'une unité de négociation ont des droits politiques, prête le flanc aux mêmes objections, que vous présenter d'ailleurs de façon cohérente. En même temps, cela fournirait un point de départ. Si l'on fait partie d'une unité de négociation, alors

[Text]

are not in a bargaining unit, either you do not or your rights are qualified.

We are struggling because we want to get a bill in place before the election, and time is short. What would you say if we said the dividing line between the two categories is in or out of a bargaining unit, and if we then said that for persons outside of the bargaining unit, they may exercise, with discretion, political rights, but they will be governed by the kind of criteria you suggest for clause 8? Then you would also have a clause that indicates persons within a bargaining unit should exercise discretion in using political rights where any of those criteria might apply.

Mr. Lesaux: Mr. Cassidy, could I come back with an alternative, if time if a very important consideration to you and this committee, that something akin to what you have suggested. . . with perhaps a caveat to the effect that generally it is recognized that there are persons in bargaining units who perform functions as described in our brief and who ought to exercise care and caution in their extended political rights. In other words, to take your suggestion one step further, I do not think we could necessarily associate comfortably, particularly in the exercise of our review role. . . we could exercise any great comfort with that kind of a blanket extension of rights to all persons in bargaining units. I think Parliament might expect us to exercise some caveat qualifier on such an extension to persons within the bargaining unit. It is for that reason that we have introduced these notions on page 8.

Ms Labelle: I guess the issue is, in a sense, one similar to the category. It is another way of categorizing. A lot of unionized employees have responsibilities that are quite sensitive and deal with the public, as we mentioned, in implementing regulations, in carrying out inspections, in providing decisions on goods and services for people.

Mr. Cassidy: I will just make a final comment. Your criteria in clause 8 certainly provide a workable basis. I am looking at my notes, and the only one I seriously questioned at the beginning was where you refer to persons vested with the authority to influence the employment of Canadians. That could be almost any member of the Public Service. It is extremely broad.

Ms Labelle: One may need to be a bit more specific on one like that.

Mr. Cassidy: That is right.

Ms Labelle: What we meant, for example, was an employee in employment in CEIC who is on the front line and who makes decisions referring employee A versus employee B, or someone from the public coming in.

[Translation]

on jouit de droits politiques. Si l'on n'en fait pas partie, on ne jouit pas de ces droits, ou l'on en jouit de façon limitée.

Nous nous débattons ici parce que nous devons adopter un projet de loi avant les élections, et parce que le temps nous presse. Que penseriez-vous si l'on faisait de la participation à une unité de négociation la ligne de démarcation entre les deux catégories; dans un tel cas, les personnes ne participant pas à l'unité de négociation, jouiraient de certains droits politiques limités, mais seraient régis par les critères que vous avez proposés pour l'article 8. Un autre article préciserait aussi que les personnes faisant partie d'une unité de négociation devraient faire preuve de discrétion dans l'exercice de leurs droits politiques, dans les cas où ces critères s'appliqueraient.

M. Lesaux: Monsieur Cassidy, puisque le temps vous presse, me permettez-vous de vous proposer une solution de rechange, assez semblable à ce que vous venez de nous présenter. . . ces droits s'assortiraient d'une condition voulant que lorsque les personnes faisant partie d'une unité de négociation exercent des fonctions telles que précisées dans notre mémoire, elles devraient faire preuve de prudence. Autrement dit, pour aller un peu plus loin, je ne crois pas qu'il soit facile d'accorder des droits politiques sans aucune condition à tous les fonctionnaires qui font partie d'une unité de négociation, surtout compte tenu de notre fonction de surveillance. Je crois que le Parlement s'attend à ce que nous assortissions les droits politiques de certaines conditions, dans le cas des personnes qui sont membres d'une unité de négociation. C'est pour cela que nous avons mentionné les conditions de la page 8.

Mme Labelle: Dans un sens, la question est identique à celle des catégories. C'est une autre façon de classer par catégorie. Bon nombre de fonctionnaires syndiqués exercent des responsabilités assez délicates et ont des contacts avec le public, pour appliquer des règlements, effectuer des inspections et de prendre des décisions relatives aux biens et aux services à fournir au public.

M. Cassidy: Une dernière remarque. Les critères que vous proposez pour l'article 8 constituent certainement un point de départ. Me reportant à mes notes, la seule chose que j'ai vraiment mise en doute au début a été la fois où vous avez mentionné les personnes qui sont en mesure d'influer sur l'emploi de Canadiens. Or, cela peut englober à peu près tous les fonctionnaires. C'est extrêmement vaste.

Mme Labelle: Il faudrait peut-être être un peu plus précis à cet égard.

M. Cassidy: C'est exact.

Mme Labelle: En l'occurrence, nous songions, par exemple, à un employé d'un centre d'Emploi du Canada qui se trouve donc en contact avec le public et qui décide de présenter l'employé A au lieu de l'employé B, ou de quelqu'un d'autre.

[Texte]

Mr. Cassidy: Okay, then I understand it a bit better. But I think you also have to look at the way it works together. If you have a rule that says that people have the right to participate politically, subject to seeking to conform with criteria, that is an awful lot easier to administer than if you have the categorization, the administration and regulations and all that kind of stuff where an outsider has to make that judgment whenever a situation may in fact be different. Therefore, criteria may work, bearing in mind too that in many of these instances a supervisor may say to an employee that he thinks the employee is going a bit too far and an employee may say he did not think of that. And therefore they may still be able to really exercise some political activity without kind of getting themselves too far out of line.

• 2015

We are going to have to consult between the parties and between the members of this committee in terms of whether this, which is essentially maybe a simpler and cleaner way of proceeding, might prove to be workable in the eyes of employees and acceptable in the eyes of the House.

Ms Labelle: Mr. Chairman, you will look at this freshly and therefore you can always see the problems when you have not been part of a—

The Chairman: What we have all found is that even if there is a will to create more generous political rights for federal public servants there is still a great difficulty in determining how you implement that will. I think your brief has been very helpful and I am sure members of the committee will take it into full account.

One thing that was not touched on in the dialogue was the matter of sanctions. You mentioned that in your brief and there is no provision in the bill that we have before us concerning sanctions. I take it you think that is an important aspect to any law relating to political rights.

Ms Labelle: Mr. Chairman, I guess we have lived with the current legislation which we feel does not have a reasonable sanction; the only one is really discharge. We are saying we believe it should have a gradation of sanctions according to the offence.

The Chairman: You also mentioned section 110 of the Criminal Code, which is a bit of a sore point with me because I think perhaps only a very small percentage of the population, particularly the public service population federally and provincially, are even aware of its existence. That can be a very harsh provision, one that carries no sort of concept of immorality with it, rather just a straight prohibition against doing certain things in certain ways without the permission of a senior officer or deputy head as the case may be.

[Traduction]

M. Cassidy: Bien, je comprends un peu mieux. Cela dit, à mon avis, il faut aussi voir comment tout cela s'insère dans un ensemble. Si l'on adopte une règle selon laquelle les fonctionnaires ont le droit de participer aux activités politiques, sauf à se conformer aux critères, pareille règle serait beaucoup plus facile à administrer que si l'on a un régime de classification par catégorie, de règlements et de tout ce genre de choses où un quelqu'un de l'extérieur doit porter un jugement, chaque fois qu'une situation s'écarte un peu de la norme. En conséquence, les critères peuvent donner les résultats voulus, si l'on admet que dans de nombreux cas, un supérieur puisse dire à un employé qu'il est allé un peu trop loin, et que l'employé puisse lui répondre qu'il ne s'en est pas rendu compte. Les fonctionnaires pourraient donc participer réellement aux activités politiques, sans pourtant s'écarter de certaines normes.

Il faudra que les partis et les membres du Comité se consultent afin de voir si cette dernière solution, plus simple et plus claire, serait davantage acceptable aux yeux des employés et de la Chambre.

Mme Labelle: Monsieur le président, vous allez examiner la question avec des yeux neufs, vous pourrez peut-être mieux voir les problèmes étant donné que vous n'aurez pas vous-même fait partie de. . .

Le président: Nous nous sommes tous rendu compte que bien que l'on soit décidé à accorder de généreux droits politiques aux fonctionnaires fédéraux, il demeure très difficile de concevoir les mécanismes concrets qui traduiraient notre volonté. Votre mémoire a certainement été très utile, et je suis sûr que les membres du comité en tiendront compte.

Nous n'avons pas discuté de la question des sanctions. Vous les avez mentionnées dans votre mémoire, or le projet de loi ne prévoit pas de sanctions. Vous devez penser qu'il s'agit de quelque chose de très important dans toute Loi sur les droits politiques.

Mme Labelle: Monsieur le président, nous sommes actuellement régis par une loi qui ne prévoit qu'une seule sanction, le renvoi, ce qui ne nous paraît pas raisonnable. Nous sommes d'avis qu'il faudrait disposer de mesures disciplinaires proportionnelles à l'infraction.

Le président: Vous avez également mentionné l'article 110 du Code criminel, ce qui me paraît un peu excessif, car je crois qu'il n'y a qu'un très petit nombre de citoyens, en particulier les fonctionnaires fédéraux et provinciaux, qui soient au courant de son existence. Cette disposition est très dure, sans aucune connotation d'immoralité, puisqu'il s'agit de la simple interdiction très stricte de faire certaines choses, de certaines façons, sans l'autorisation d'un supérieur ou du sous-ministre le cas échéant.

[Text]

Ms Labelle: I guess in raising section 110 of the Criminal Code, Mr. Chairman, it is really to say let us make sure that if the right to solicit funds is given that we are not placing our employees in a situation of being charged one day. So let us double-check that beforehand so we do protect our employees from any potential criminal charges.

The Chairman: I want to thank you very much, Madam Labelle and your colleagues, on behalf of the members of the committee. We know that you arrived early and that we arrived late, but it was very good of you to stay as long as you did and answer the questions. I think we all appreciate the dialogue, and hopefully it will lead to something constructive.

Ms Labelle: Mr. Chairman, if we can be of any additional help we would welcome that as you continue your work.

The Chairman: We may want to call upon you again, particularly if there are substantive changes in the bill. I should say for the record that I am not so sure in my own mind to what extent we can go to accommodate some of the recommendations that have been made to us, in the sense that when do you stop amending a bill and start totally revitalizing it. . . So that is something we have to look at.

Mr. Cassidy: I think we might have some quiet consultation about that before our final witnesses appear on Thursday with a view to. . . I still would like to see us report the bill back to the House before they declare it a holiday.

The Chairman: Let me just thank our witnesses once again for coming.

Ms Labelle: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: May I say to members of the committee that we have a further meeting on Thursday, May 12, at 11 a.m. We will be hearing from three legal experts at that time, which may help us with those deliberations. Maybe that is one of the questions we should ask them.

We have received a request from Don Whiteside on behalf of the Civil Liberties Association, who want to appear on the bill. That is something we should give some thought to and decide at the next meeting what further witnesses, if any, we wish to hear.

• 2020

Mr. Cassidy: My reaction is that we have set ourselves up; we have quite deliberately decided not to hear every witness who might be available. I think we might seriously consider just communicating with Mr. Whiteside and suggesting that the federation, which has come in a little bit late, might wish to prepare a written brief and submit it to the members of the committee.

[Translation]

Mme Labelle: Monsieur le président, si nous avons invoqué l'article 110 du Code pénal, c'est afin que l'employé auquel nous voulons accorder le droit de solliciter des fonds ne se retrouve pas un jour sous le coup de cette disposition. Assurons-nous donc d'avance de bien protéger nos employés contre toute poursuite criminelle.

Le président: Au nom des membres du Comité, et en mon nom personnel, je tiens à vous remercier très vivement, madame Labelle, vous et vos collègues, d'être venus témoigner ce matin. Nous nous rendons bien compte que vous êtes arrivés tôt et que nous sommes arrivés en retard, il a donc été très aimable de votre part de rester aussi longtemps pour répondre à nos questions. Nous vous sommes tous reconnaissants de ces échanges, et nous sommes convaincus qu'ils serviront à quelque chose d'utile.

Mme Labelle: Monsieur le président, si nous pouvons vous être utiles encore, nous sommes volontiers à votre disposition.

Le président: Il se peut que nous vous convoquions de nouveau, surtout si l'on amende le fond du projet de loi. Je tiens à dire que, je ne suis pas sûr que nous puissions donner suite à toutes les recommandations que nous avons reçues, car si c'est bien d'amender un projet de loi, où faut-il s'arrêter avant de le refondre complètement. . . il faudra donc tenir compte de cela.

M. Cassidy: Il faudra peut-être que nous nous concertions des consultations là-dessus avant d'entendre nos derniers témoins jeudi. . . Pour ma part, j'aimerais que nous puissions présenter notre rapport à la Chambre avant l'ajournement.

Le président: Encore une fois, je tiens à remercier nos témoins de leur présence.

Mme Labelle: Merci, monsieur le président.

Le président: Je rappelle à nos membres que nous allons nous réunir de nouveau le jeudi 12 mai, à 11 heures. Nous entendrons le témoignage de trois juristes, ce qui nous aidera peut-être dans nos délibérations. C'est peut-être d'ailleurs l'une des questions qu'il faudrait leur poser.

Nous avons aussi reçu une demande de la part de M. Don Whiteside, de la Civil Liberties Association, qui aimerait témoigner au sujet du projet de loi. Il faudra donc réfléchir si nous voulons entendre d'autres personnes, et nous décider lors de la prochaine réunion.

M. Cassidy: À mon avis, nous avons déjà pris certaines dispositions; nous avons décidé de ne pas entendre tous les témoins disponibles. Nous pourrions peut-être communiquer avec M. Whiteside afin de lui dire que la fédération, qui s'est manifestée un peu tard, pourrait peut-être nous envoyer un mémoire à l'intention de nos membres.

[Texte]

The Chairman: I think a lot depends on what we decide we can do with the bill as it is now drafted.

Mr. Cassidy: I know Mr. Whiteside. I can certainly communicate that to him. He is a civil servant himself.

The Chairman: He has been here with ESSA, has he not?

Mr. Cassidy: As a matter of fact, he was here with ESSA, so he has already had an opportunity to at least be with the committee. I am not sure if he said very much. I know his federation is concerned about rights and liberties, but we could listen to that group and other groups and in the process fail to take legislative action that would expand rights and liberties.

The Chairman: I certainly think we should have some opportunity, after hearing legal experts, to consider what kinds of changes we can make in the bill, before we even think about any other representation.

Mr. Cassidy: I agree, yes.

The Chairman: Is it agreed that he can submit a written brief on behalf of the Canadian Civil Liberties Association.

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: We will all read it with great care.

The meeting is adjourned.

[Traduction]

Le président: Cela dépend beaucoup de ce que nous pouvons faire du projet de loi dans sa forme actuelle.

M. Cassidy: Je connais M. Whiteside. Je peux certainement le joindre pour lui dire cela. Il est fonctionnaire lui-même.

Le président: Il est d'ailleurs venu ici avec le groupe de l'Association des économistes, sociologues et statisticiens, n'est-ce pas?

M. Cassidy: Oui, il était ici avec le groupe de l'AESS, il a donc eu l'occasion de témoigner devant notre comité. Je ne suis pas sûr cependant qu'il ait dit grand-chose. Je n'ignore pas que la fédération dont il fait partie s'intéresse aux droits et aux libertés, mais nous pourrions entendre tous les témoignages de ce groupe et d'autres groupes, et quand même ne pas prendre de mesures législatives nécessaires pour étendre ces mêmes droits et libertés.

Le président: Une fois que nous aurons entendu l'avis des juristes, nous devrions certainement envisager le genre d'amendements que nous voulons apporter au projet de loi, avant même de décider s'il nous faudrait entendre d'autres témoins.

M. Cassidy: Oui, je suis d'accord.

Le président: Convenons-nous d'autoriser M. Whiteside à nous envoyer un mémoire au nom de la Canadian Civil Liberties Association?

Des voix: D'accord.

Le président: Nous le lirons tous très attentivement.

La séance est levée.

APPENDIX "C-273/2"

PUBLIC SERVICE COMMISSION OF CANADA

BRIEF TO THE LEGISLATIVE COMMITTEE

ON BILL C-273

May 10, 1988

May 10, 1988

PUBLIC SERVICE COMMISSION OF CANADA

BRIEF TO THE LEGISLATIVE COMMITTEE

ANALYSIS OF BILL C-273

The Public Service Commission is aware that your Committee wishes to have a workable and enforceable system with regard to political activities of public servants. This is particularly important since the Public Service is comprised of some 215 000 employees, 70% of whom are **outside** the National Capital area, in more than 70 occupational groups each of which has an average of five levels. Consequently, we believe the system should:

- maintain the trust between the Public Service, the public and government;
- be fair to public servants themselves and protect them against undue pressure in the exercise of their duties;
- not be arbitrary or in violation of the **Canadian Charter of Rights and Freedoms**;
- be simple, clear and easy to understand;
- be easy to implement;
- be adapted to the particular circumstances of the public servants; and
- specify the sanctions for those who contravene the provisions of the Act.

The following analysis and recommendations are presented for your consideration to assist you in arriving at a system which will meet the above criteria.

1. Preamble to Bill C-273

The Commission notes that there is no preamble to Bill C-273 and suggests that your Committee may wish to consider adding a preamble. This would allow Parliament to provide direction on the principles that should guide the conduct of public servants, thereby clearly stating Parliament's intention regarding the impartiality of the Public Service and political rights of public servants. A preamble would also give clear direction to all interested parties, such as the employees, the

government, the agency responsible for the administration of the Act, and the Courts, as to how the Act is to be interpreted.

The Commission offers your committee the following suggested principles:

- To ensure public trust in government, public servants must be, and must appear to be, both politically impartial and free of undue political influence in the exercise of their duties.
- The Canadian public has a right to expect that federal public servants will provide full assistance and services required by legislation and government policies and programs, in an impartial manner, serving everyone equitably.
- The Canadian Government at all times has the right to receive from federal public servants objective and impartial advice, based on professional knowledge and experience, and to expect federal public servants to implement loyally all decisions of the Government regardless of their personal political persuasion or affiliation.
- Subject to the restrictions imposed by the above principles, federal public servants should remain as free as other Canadian citizens to take part in the political affairs of their country; moreover their employment security should be protected against punitive measures based on unfounded or unsubstantiated perception of political partisanship.

You may also wish to consider the "Statement of principles Regarding the Conduct of Public Employees" set forth by the Institute of Public Administration of Canada in 1987 or those stated in the United Kingdom Civil Service Pay and Conditions of Service Code. (Both are attached for your information; see Appendices A and B).

2. The starting point: what can public servants do now: Purpose of Bill C 273

The Commission notes that the purpose of the Bill as stated in the Explanatory Notes to Bill C-273 is:

"to grant political rights to public employees..."

This wording might be taken to mean that, other than the right to vote, public servants currently do not have political rights; this is misleading. Therefore, a review of what public servants can and cannot do under the present legislation seems in order. In addition to having the right to vote, and taking into account Mr. Justice Walsh's

decision, section 32 of the Public Service Employment Act allows public servants to participate in the following activities:

- sign the official nomination paper of a candidate;
- express personal views on public issues but without directing public attention to themselves as active supporters of a political party or candidate by making public statements of a partisan political nature to the media orally or in writing;
- speak as a member of the public at all-candidates' meetings and question candidates on policy issues;
- attend political meetings;
- contribute funds to a political party or candidate;
- hold membership in a political party;
- participate in discussions relating to the development of policies of a political party without directing public attention to themselves as active supporters of a political party or candidate;
- seek to be elected as a delegate to a leadership convention;
- attend, as a delegate, leadership conventions;
- provide assistance to a candidate or party in ways which do not attract public attention to the public servant and which would not be perceived as imperilling his/her ability to discharge public service responsibilities in a politically neutral manner, such as addressing correspondence and stuffing envelopes;
- apply to the Public Service Commission for leave without pay to seek nomination as a candidate and, provided such leave is granted, to be a candidate for nomination and for election as a member of the House of Commons, a member of the legislature of a province or a member of a territorial council.

Your Committee will appreciate that this interpretation, upon which the PSC's advice to public servants is based, is broader than the position previously held. It is the opinion of the Commission that employees are still prohibited with respect to those activities that are public in nature, that attract public attention to the public servant as an active supporter of a party and imperil his/her actual or perceived ability to carry out public service duties in an impartial manner. Examples of prohibited activities include soliciting and managing funds for a political party, door-to-door canvassing, holding office, speaking in public or to the media for or against a candidate or a party and acting as a scrutineer on behalf of a chosen party.

Your Committee will wish to consider the rights currently enjoyed by public servants in determining a future approach. In addition to taking into account the political activities that are presently permitted, your Committee may also wish to take into consideration three court decisions made in relation to this matter:

1. Osborne, Millar, and Barnhart et al cases: Federal Court of Canada, Trial Division, August 22, 1986, Mr. Justice Walsh;
2. Fraser and the Nova Scotia Government Employees' Union case: Supreme Court of Nova Scotia, Trial Division, June 10, 1986, Mr. Justice Grant; and
3. Ontario Public Service Employees' Union et al case: Supreme Court of Canada, July 29, 1987, Mr. Justice Beetz for the majority.

A summary of these decisions is attached for ease of reference as Appendix C.

3. Division of the Public Service into categories

a) Problems with using the classification system

The system described in Bill C-273 (and by the D'Avignon committee) relies on the classification system which was created for the purposes of pay, collective bargaining and organization; a very different purpose than the determination of an employee's political rights. There are a number of problems associated with using a classification-based system for determining the civil rights of public servants. These problems are as follows:

- i) certain generalist occupational groups may combine the functions of several specialized groups.

To illustrate, the Administrative Services Group (AS) is a good example. The AS job is one that can include several specialty functions that could be classified under such groups as Personnel Administration (PE), Financial Administration (FI) or Purchasing (PG). In fact, many AS officers, particularly in regional offices, perform the tasks of several of these functional specializations. Yet, if one refers to Bill C-273, the specialized groups named above are part of Category B and therefore potentially are restricted in political activities, whereas the AS group is in Category C which has broad political rights under the Bill. Thus, positions with very similar characteristics by virtue of a classification system, arbitrarily could have different political rights being accorded to the incumbents. Bill C-273 therefore, does not provide for equitable treatment in determining political rights of public

servants classified in different groups that share many of the same characteristics. For this reason, the Bill could be described as arbitrary, and may not withstand the test of the Charter which requires that Section 1 be invoked only when the means used to restrict rights are connected rationally to the objective.

- ii) jobs classified in different occupational groups frequently share similar functions and overlapping responsibilities.

This situation is particularly frequent for positions at the senior levels of a support group, and positions at the junior levels of officer groups. For example, a staffing assistant (CR-04 or 05) will share many duties with a staffing officer (PE-03) and the assistant to a grants officer (CR-04) may share several duties with the officer (PM-03).

- iii) levels within occupational groups do not reflect the degree of sensitivity of positions, in a consistent manner.

Within each occupational group, dependent on either or both level and location of position, there may be significant differences with respect to political sensitivity. A junior level officer in a small community may have considerable public visibility and influence, whereas the same or more senior level officer in headquarters may be invisible to the public. An employee, no matter how junior, can have frequent contact with the public and can be perceived to have authority to make decisions or recommendations affecting persons or businesses. Such employees are therefore in a very sensitive position as far as political activities are concerned. In contrast, a middle to senior level employee responsible for developing policies and procedures governing the work of these lower level employees may have little or no contact with the public, let alone a given community; hence there is far less risk of a perception of political bias on the part of the latter employee. To illustrate, a PM-06 in the headquarters of the Employment and Immigration Commission could be providing analysis of trends and data with respect to worker development programs whereas a PM-02 in an employment office would be dealing directly with the clientele, referring persons to prospective employers or interviewing persons seeking employment.

- iv) positions at the same level within an occupational group do not all have the same degree of sensitivity;

For example, a CO-1 in the Department of Regional Industrial Expansion in a regional office would be dealing face-to-face with representatives from industry and small businesses in the region while a CO-1 in a policy unit in headquarters, who is four or

five levels removed from the deputy head, would have virtually no contact with industry and would **not** be presenting policy options directly to the minister or for that matter to the Deputy head or assistant deputy minister.

b) Proposed groupings of employees under categories A, B and C

While Bill C-273 proposes specific rights and limitations on Categories A and C, it proposes that the Public Service Commission analyze the situation with regard to Category B and make a recommendation to the House of Commons based on public hearings regarding what rights should be granted to employees in seven occupational groups. Presumably, these seven groups comprising Category B [commerce (CO); program manager (PM); purchasing and supply (PG); law (LA); economics, sociology and statistics (ES), information (IS) and personnel management (PE)] were chosen because it has been recognized that employees in these groups perform sensitive functions and that careful consideration should be given before granting or denying them expanded rights.

If recognition that some functions are very sensitive and require further study and analysis prompted the proposed establishment of Category B, one must ask why only these seven occupational groups were included.

There are other occupational groups whose duties and functions are comparable to those of the named groups in terms of sensitivity and the impact of advice or decisions and which, as proposed in Bill C-273, are in Category C. These other groups warrant closer analysis as proposed for Category B. Examples include auditors who work with Taxation; pharmacists who test and approve pharmaceuticals and meet with industry representatives and interested members of the public; veterinarians involved in livestock and meat inspection; personnel involved in regulating aircraft operations whose responsibilities include licensing and inspection. Another example is the primary products inspector. Employees at all levels in this group are involved in making decisions affecting the producer, wholesaler or retailer. Duties can range from an inspector of fish and fish products in Lunenburg, Nova Scotia to a grain inspector at a terminal elevator in Saskatoon responsible for grading all types of grains and monitoring elevator operations and to an inspector of potatoes in Carleton, Prince Edward Island who issues inspection and grade documents. In all cases, these primary product inspectors are required to maintain effective relations with local producers, processors and shippers, and must be perceived as completely impartial in the exercise of their duties.

Similar to the primary products inspectors are technical inspectors such as those responsible for inspection of weighing and measuring devices and for investigations of complaints of fraud related to these devices. All of these groups have extensive contact with the public or business sector and are involved in regulating those sectors.

Any perception that political biases could influence the administrative decisions and recommendations of public servants in these groups (or any other) would be very damaging to the reputation of the Public Service.

Perception is a very difficult and subjective matter. It is best conveyed by the use of anecdotes and hypothetical but realistic scenarios. For example, consider the hypothetical case of a tax assessor, an AU-2, who, under Bill C-273 would be in Category C, the least restricted in political activity. This assessor is supporting a friend running in a federal riding and mentions this while reviewing the taxes of the ABC Company; the tax assessor makes it clear that he is not seeking favours from anyone. Nonetheless, the president of ABC arranges to have members of his staff drive supporters of the tax assessor's friend to the polls on election day, because, whether or not the candidate wins the president hopes/expects, the assessor will remember his help when reviewing his taxes.

Another example could be the case of an inspector of fishing operations, who provides licenses in a small Nova Scotia town where he lives. Having been granted the right to work actively for a candidate, he has agreed to canvass for his party in the upcoming election and is going door to door urging people to make contributions to the local candidate. Neighbours feel they've been put on the spot, but decide it might be wise to contribute to his party.

c) Proposed process for determining the rights of Category B employees (Bill C-273 sections 10 & 11)

The process described in sections 10 and 11 regarding the determination of rights of Category B employees, that is, whether as individuals or groups they are either part of Category A (restricted) or Category C (broad political rights) will probably appear arbitrary to public servants because there are no criteria to guide decision making, whether by the Public Service Commission, another board or Commission, or in the House of Commons. It should be noted that, although there are specific reporting periods for the Commission and for the parliamentary committee, there is no specified time within which the House of Commons must decide on proposed regulations. All Category B employees would have the most restricted political rights as per Category A in the event that there is no decision or until a decision by the House is made.

Finally, the process recommended in Bill C-273 requires a specific action by the House. The Commission wishes to suggest that it could be simplified by providing that the Regulations would be deemed to have been approved unless the House disapproved them within a certain time period.

d) An alternative approach

To avoid the problems described above, which are inherent in a classification-based scheme, an alternative approach is to specify a set of criteria against which individual and groups of positions could be evaluated to determine whether the incumbents would be in a restricted group or a politically free group. Criteria should be sufficiently clear to allow each employee to determine whether the nature of his/her functions is such that he/she should refrain from undertaking political activities beyond those stipulated for the more restricted group. Criteria should also be sufficiently clear to guide those responsible for providing direction to employees uncertain of their status. In addition, a recourse mechanism could be provided for employees who believe they have been denied rights for no objective reason.

The Public Service Commission has developed a set of criteria for your consideration and recommends that, in addition to deputy heads, associate deputy ministers, Executives (EX) and Senior managers (SM), those who occupy positions having duties that include one or more of the following should have restricted rights:

- responsibilities for providing advice to senior levels of the Public Service and the government on policy and program development; (Such persons are usually at the ultimate or penultimate classification level of their occupational group or are at a senior reporting level in a small organization)
- working in areas or having access to documents that are politically sensitive or, subject to considerations of national security or security of personal information;
- exercising law enforcement, inspection and/or regulatory functions on behalf of government vis-à-vis members of the public, e.g., fisheries officers, tax auditors, immigration officers, customs officers, employment programs officers and officers involved in grants and contributions programs;
- speaking or negotiating on behalf of government;
- recommending, approving, or administering contracts for goods or services;
- personnel administrators and persons carrying out personnel functions who approve appointments to the Public Service, are responsible for dealing with grievances, or participate in collective bargaining on behalf of the employer; and
- persons vested with the authority to influence the employment of Canadians.

By adopting such a set of criteria, your Committee would have no need for Category B since the legislation would provide the means to determine whether an employee has restricted political rights or broad political rights. This would avoid the need for the Public Service Commission or any other body to hold hearings.

It is essential, however, that the legislation provide for sanctions in case of failure to comply. Section 10 of this paper makes specific recommendations in this regard.

4. Proposed rights and prohibitions (sections 2 to 6, Bill C-273)

Careful consideration of Sections 2 to 6 of the Bill is warranted, in particular the sections regarding public comment of a partisan nature by public servants. These sections introduce a significant change to current policy and law and have potentially significant implications regarding the roles and relationships of public servants and politicians. You may wish, for example, to consider including a code to guide employees regarding public statements for or against government policies or of a partisan nature. This would minimize the risk of employees compromising their ability to perform their duties. On one hand, the public could perceive these employees as not being impartial and capable of delivering services to the public in a fair and non partisan manner and, on the other hand, the government might doubt that the public servants' advice is impartial and objective. Such a situation could lead to increased distrust of public servants by the public and by all political parties, and result in pressure by the party in power at the time to release employees who have been publicly outspoken in a partisan way. The extent to which such a situation could undermine the merit principle may be a factor worthy of consideration.

The matter of public comment should also be considered in the context of the principles of ministerial accountability. These principles are premised on the public servant providing, in a private way, advice on matters of policy to the minister. Legally and conventionally, the minister alone is accountable for the activities of his/her department. The minister makes the policy decisions and is expected to be concerned with the political implications of these decisions and to publicly defend them. It is for these reasons that the government's communications policy requires public servants to provide factual information but not partisan opinion. To illustrate how the principle of ministerial accountability could be undermined, consider the hypothetical case of a PM-04 (program administrator) in the Department of Environment who happens to be a firm supporter of the government in power. He is frequently quoted in the media in his community and on one occasion the first paragraph of a story in the local paper begins, with "Mr. X, a National Parks Program Coordinator for the Department of Environment, has offered a wide-ranging analysis of sport fishing in

National Parks" and then goes on to quote his opinion on a new policy still being considered in Cabinet. When he sees it, the Minister of Environment is concerned that his ministerial responsibility has been undermined because, based on the article, it appears that the officer, not the Minister, is speaking for the Department.

Even on matters which do not concern the public servant's own minister, it has been recognized that there must be limits to free speech. Members of the Committee are no doubt familiar with the Neil Fraser Case. Mr. Fraser was an employee with National Revenue, Taxation Canada who expressed his opinions publicly opposing the governments' metrification program and the new constitution. The Supreme Court of Canada, in its decision of 1985, upheld the decision of the Federal Court of Appeal and the Public Service Staff Relations Board, with respect to the dismissal of Mr. Fraser from the Public Service for openly and unrepentantly attacking government policies, although they did not affect directly the department in which he worked. The Court acknowledged that some speech by public servants concerning public issues is permitted. Public servants cannot be "silent members of society" (Mr. Fraser's words). Public servants have some freedom to criticize the government, but it is not an absolute freedom. The Court decided that there is a balance to be struck between the freedom of speech of a public servant and the degree of restraint a public servant must exercise related to criticism of government policy, in order to ensure that the Public Service is perceived as impartial and effective in fulfilling its duties.

5. Permitted Activities (sections 3 and 5, Bill C-273)

- a) Section 5 of the Bill provides that only Category C employees shall be accorded the right to undertake activities listed in section 3 of the Bill. However, it appears that the intent of section 10 is to allocate certain employees in Category B the same rights as those for Category C. If you proceed with the Bill, you may wish to redraft section 5 so that Category B employees who, pursuant to section 10 are deemed to have broad rights, are indeed granted those rights by inclusion in section 5.
- b) It would seem prudent to consider providing a clear prohibition on any political activity (except to vote) during working hours or on the employer's premises; as well, employees should not identify themselves as public servants when performing political activities. If you agree, you may wish to amend the Bill accordingly.
- c) The Commission notes that the rights to solicit or collect funds for a political party or candidate and to hold office in a political party are included in Section 3 of the Bill. The Commission recommends that no public servant be permitted to solicit, collect or manage funds for a political party or

candidate, or to hold any official office in a political party that would involve doing so. Our reason for this recommendation is that public servants involved in these activities put at significant risk their real or at least perceived neutrality and that of the Public Service as a whole. Furthermore, public servants who undertake solicitation of funds for a political party or candidate run a risk of being in contravention of section 110 of the Criminal Code which prohibits the obtaining of funds where coercion or influence is real or perceived.

- d) Office holders in a political party usually have a high profile. Also, they normally are involved in solicitation and management of funds. For this reason, we suggest that public servants be prohibited from holding office in a party.

6. Leave of absence to be a candidate

- a) Determining the period of leave.

Section 7, deals with leave of absence to be a candidate for election. Section 7(2) states that "An employee who declares his or her candidature in an ... election shall be on leave of absence without pay for a period commencing on the day that the employee declares his or her candidacy and ending on election day."

Public Service Commission experience has shown that it is important to define the period during which a person is on leave. The Commission recommends that the proposed legislation require that the leave be for a continuous period, from the day the employee publicly declares his candidacy for nomination until the employee ceases to be a candidate or is elected.

- b) Terminating leave.

It may be prudent to specify clearly when or under what circumstances the leave of absence shall terminate. If the leave is granted for the purposes of being a candidate for nomination, and if successful, for election, then the leave should terminate when the employee ceases to be a candidate. However, if the employee fails to win nomination, he/she is no longer a candidate, and the purpose for which the leave was granted no longer exists; therefore the leave of absence should terminate forthwith. Your Committee may also wish to allow a person to terminate the leave should he/she cease to be a candidate for any reason.

7. Authority to reappoint defeated employee

The Commission wishes to bring to the attention of your Committee its concern that section 8(2) of Bill C-273 provides for appointment of

employees by means other than pursuant to the Public Service Employment Act. It states that: "If an employee referred to in subsection (1) is defeated, he or she shall have the right to resume the position held before the election or, at the discretion of the employer, to occupy an equivalent position." (emphasis added)

In considering this matter, your Committee may wish to take into account the fact that pursuant to section 8 of the PSEA, the Public Service Commission "has the exclusive right and authority to make appointments to or from within the Public Service...".

The Public Service Commission recommends that, in the interest of maintaining consistency, your Committee amend section 8(2) of the proposed legislation to indicate the proper appointing body, namely the Public Service Commission.

8. Lack of reference to deputy heads

The current section 32 of the PSEA specifies the rights and obligations of deputy heads with regard to political activities. However, Bill C-273 which would revoke section 32, makes no reference to deputy heads. The Commission suggests that deputy ministers as well as associate deputy ministers should have their rights and obligations covered by statute.

9. Proposed amendment to Section 14 of the PSEA, "Notice"

The Commission assumes that the amendment to section 14 of the PSEA, "Notice", as proposed in Bill C-273 is based on the recommendation in the D'Avignon Report which states:

"that all public servants be advised immediately thereafter of the specific rights accorded them and that advertisements for vacancies and job descriptions make clear the precise degree of political participation permitted the incumbent of a position" (page 174).

The amendment being proposed to section 14 of the PSEA, however, does not deal with job descriptions or advice to employees in circumstances other than notice of competition. Not all positions are staffed by competitive process; and it is only to these that section 14 applies. Consequently the proposed amendment in Bill C-273 does not adequately cover the universe.

It is standard practice to advise employees of a variety of conditions related to a specific position, such as security clearance and medical requirements. These are not qualifications related to merit but are conditions of employment and employees must be advised accordingly before being considered for or offered employment, whether by competition or other process of selection. Notice regarding these

matters is not legislated but is prescribed administrative practice. The Commission recommends that position designation with respect to political activities be treated in a similar manner.

10. Failure to comply

Your committee may wish to consider the fact that Bill C-273 lacks a mechanism to ensure compliance with the Bill. It seems essential to include sanctions to ensure compliance with such provisions as those regarding notification of the employer in writing in accordance with section 7 of the Bill, or with respect to an employee engaging in a prohibited activity (section 6), or acting in a manner that is prohibited (sections 4 and 5). In this regard, the Commission recommends one mechanism and a range of sanctions up to and including dismissal.

If you agree that provision should be made for dealing with non-compliance, you may wish to include the following matters:

- what information and from what source would lead to a review or investigation;
- who should review the conduct of a public servant;
- what form should the review take: inquiry, investigation, or other;
- the nature of the process and of the decision: purely administrative, quasi-judicial, or other;
- what sanctions would be provided and who should determine them;
- whether other levels of review are required and what they should be
 - final, binding decision
 - recommendation to a Committee

note: decisions of a quasi-judicial nature that affect the rights of individuals are reviewable by the Federal Court of Appeal under the normal process for such decisions.

A mechanism for your consideration is contained in section 32 (6) of the PSEA.

Sub-section 32 (6) requires that an allegation be made that an employee has contravened certain statutory provisions; it also prescribes who can make such an allegation, and what happens to such an allegation: an inquiry conducted by a Board established by the Commission. By reason of the nature of the inquiry (quasi-judicial), the decision of

the Board is subject to review by the Federal Court of Appeal pursuant to section 28 of the Federal Court Act. Further, paragraph 34 (1) (c) of the Public Service Employment Act gives the Governor in Council the authority to make regulations prescribing the manner in which inquiries shall be instituted and conducted for the purposes of section 32 of the Act.

Very little change would be needed to make sub-section 32(6) workable (for example, a range of sanctions would need to be added). Another essential change, in our opinion, would be with respect to who is entitled to make an allegation; this should not be restricted, as it is at present, to persons who are or have been a candidate for election.

11. Political activities and application of merit

The Public Service Employment Act establishes that appointments to and within the federal Public Service shall be based on merit, not on political affiliation. This serves to protect public servants against pressures from superiors and thereby provides greater security for employment and opportunities for advancement based on objective criteria. Secondly, it encourages public servants to give the best advice available and to administer government programs in a just and equitable fashion, without regard to partisan interest.

The creation of two separate acts, one on employment and another on political activities destroys the focus and intent of maintaining a non-partisan, highly competent Public Service in which the basis for appointment is merit alone. If, however, you do proceed with this Bill for separate legislation on political activities, it will be necessary to ensure coincidence between it and the Public Service Employment Act.

CONCLUSIONS

The Public Service Commission believes that the decisions your Committee will make on the issue of political activities of public servants not only will affect the 215 000 public servants, but will have a direct effect on how Canadians perceive their public service, their government and Parliament. For this reason, new legislation on the matter of political activities of public servants should strike a balance between the need to maintain an impartial public service and the individual rights of public servants.

In this brief we recommend that a preamble to the Bill be added in order to give clear direction to employees, government, the agency responsible for the administration of the Act and the courts on how to interpret the Act. We also recommends that a criteria-based system be used to delineate the types of positions which call for restrictions on their incumbents. The common theme to the criteria should be that restrictions should be placed on those public servants who either

provide policy advice to the government or who perform duties which in one way or another affect the citizens of Canada by granting or denying them rights or privileges (used in the broadest sense to include jobs, grants, contracts, permits, etc.) or by applying rules and regulations which place the public servants in a situation where they make decisions affecting members of the public (eg, law enforcement, auditing etc).

This brief also recommends that no public servant be allowed to solicit funds for a party or a candidate and hold office in a party. Also, it recommends that a code be established regarding the matter of public comment: such a code should allow public servants to express personal views but without directing public attention to themselves as active supporters of a political party or candidate and without in any way undermining the principle of ministerial accountability. The brief further recommends that a mechanism to ensure compliance be incorporated in the Bill and that other technical problems related to leave of absence and providing notice be resolved.

STATEMENT OF PRINCIPLES
REGARDING THE CONDUCT
OF PUBLIC EMPLOYEES

PREAMBLE

The Institute of Public Administration of Canada is committed in its bylaws to promoting and maintaining "high deals and traditions in the public service" and to giving expression "to the considered view of the members on questions of public duty and professional etiquette." To help achieve these objectives, the Institute has, after extensive consultation with its members, adopted this Statement of Principles Regarding the Conduct of Public Employees.

The Institute's dedication to excellence in public service is manifested in large part through efforts to improve the quality of the practice of public administration. We, the members of the Institute, intend that this Statement of Principles should enhance the performance of our members by encouraging high standards of conduct, whether they work in the federal, provincial or local government sectors. We intend also that this Statement should inform the general public, politicians and the news media of the principles and standards which should guide official behaviour.

We believe that high standards of conduct among government officials are central to the maintenance of public trust and confidence in government. We believe also that there is widespread agreement in Canada's public administration community on certain principles and standards of proper conduct. Nevertheless, we recognize that public employees experience conflicts of values or loyalties. In such cases, the principles in this Statement may provide valuable guidance. We recognize further that on occasion difficult decisions facing public employees can ultimately be resolved only by resorting to individual conscience.

The principles in this Statement are expressed in terms of what should be done as opposed to what shall or must be done. No mechanism is provided for their enforcement. While this Statement is intended for the members of the Institute, we recognize that it can serve as a valuable reference guide for all public employees.

Certain principles in this Statement cannot be easily applied to persons working in such specialized areas of public administration as post-secondary institutions, advisory bodies and public corporations. The environment in which these persons work may dictate a somewhat different approach. For example, the right of faculty members in universities and colleges to academic freedom may be

incompatible with limitations on their political rights. Nevertheless, employees in such circumstances are enjoined to adhere to the principles in this Statement that are applicable to them and to the general spirit of the Statement.

THE PRINCIPLES

Accountability

Public employees are accountable for the quality of their advice, for carrying out their assigned duties and for achieving policy and program objectives within the framework of law, prevailing constraints, direction from their superiors, and the limits of the authority and resources at their disposal.

Public employees are accountable on a day-to-day bases to their superiors for their own actions and the actions of their subordinates. They owe their primary duty, however, to their political superiors. They are indirectly accountable to the legislature or council and to the public through their political superiors. Public servants also have a responsibility to report any violation of the law to the appropriate authorities.

Service to the Public

Public employees should provide service to the public in a manner which is courteous, equitable, efficient and effective.

Public employees should be sensitive and responsive to the changing needs, wishes and rights of the public while respecting the legal and constitutional framework within which service to the public is provided.

To promote excellence in public service, public employees have a responsibility to maintain and improve their own competence and to assist in enhancing the competence of their colleagues.

The Public interest

Public employees should resolve any conflict between their personal or private interests and their official duties in favour of the public interest.

Public employees should seek to serve the public interest by upholding both the letter and the spirit of the laws established by the legislature or council and of the regulations and directions made pursuant to these laws.

Political Neutrality

Public employees should be sensitive to the political process and knowledgeable about the laws and traditions regarding political neutrality that are applicable to their sphere of employment.

It is the responsibility of public employees to provide forthright and objective advice to, and carry out the directions of, their political superiors.

Public employees have a duty to carry out government decisions loyally, irrespective of the party or persons in power and irrespective of their personal opinions.

Political Rights

Public employees should enjoy the fullest possible measure of political rights that is compatible with laws, regulations and conventions designed to preserve the political neutrality of the public service.

Public employees have a responsibility to avoid participation in partisan politics that is likely to impair the political neutrality of the public service or the perception of that neutrality. In return, employees should not be compelled to engage in partisan political activities or be subjected to threats or discrimination for refusing to engage in such activities.

Public employees should not express their personal views on matters of political controversy or on government policy or administration when such comment is likely to impair public confidence in the objective and efficient performance of their duties. It is the responsibility of public employees to seek approval from the appropriate governmental authority whenever they are uncertain as to the legality or propriety of expressing their personal views.

Conflict of Interest

Public employees should not engage in any business or transaction or have any financial or other personal interest that is, or may appear to be, incompatible with the performance of their official duties.

Public employees should not, in the performance of their official duties, seek personal or private gain by granting preferential treatment to any persons.

Public employees should not solicit nor, unless duly authorized, accept transfers of economic value from persons with whom they have contact in their official capacity.

Public employees should not use, or permit the use of, government property of any kind for activities not associated with the performance of their official duties, unless they are authorized to do so.

Public employees should not seek or obtain personal or private gain from the use of information acquired during the course of their official duties which is not generally available to the public.

Confidentiality

Public employees should not disclose to any member of the public, either orally or in writing, any secret or confidential information acquired by virtue of their official position.

Within the bounds of law and property, public employees should be sensitive and responsive to the needs of the public, the news media and legislators for information on and explanation of the content and administration of government policies and programs.

Discrimination and Harassment

All public employees have a duty to treat members of the public and one another fairly and to ensure that their work environment is free from discrimination and harassment.

* In the present document the term "employees" refers to women as well as men.

APPENDIX B

General Principles of Conduct
paragraphs 9911 to 9924**POLITICAL ACTIVITIES****Statement of Intent**

9923 Civil servants owe their allegiance to the Crown. In its executive capacity, the authority of the Crown is exercised through the government of the day. Civil servants are therefore required to discharge loyally the duties assigned to them by the government of the day of whatever political persuasion. For the Civil Service to serve successive governments of different political complexions it is essential that ministers and the public should have confidence that civil servants' personal views do not cut across the discharge of their official duties. The intent of the rules governing political activities by civil servants is to allow them the greatest possible freedom to participate in public affairs without infringing these fundamental principles. The rules are concerned with political activities liable to give public expression to political views, rather than the privately-held beliefs and opinions.

APPENDIX C

SUMMARY OF COURT CASES

1. Osborne, Millar, and Barnhart et al cases: Federal Court of Canada, Trial Division, August 22, 1986, Mr. Justice Walsh

These were actions for a declaration that section 32 of the Public Service Employment Act was void as contrary to paragraphs 2(b) and (d) and section 15 of the Charter of Rights and Freedoms.

In 1986, Mr. Justice Walsh, Federal Court of Canada, Trial Division, decided that section 32 of the PSEA was constitutional, that subsection 15(1) of the Charter did not apply and that and even if section 32 infringes on rights of individual public servants guaranteed by the Charter, the provisions are reasonable limits prescribed by law and are demonstrably justified in a free and democratic society (Section 1 of the Charter)

In his decision he stated that

- it must be accepted that there is in Canada as well as in Great Britain, the United States and other democratic countries, a convention of political neutrality in the public service which necessitates the placing of some restraints on partisan political activity. This conduces to the maintenance of the merit principle for appointments and promotions as opposed to the evils of political patronage, and contributes to public confidence in fair and impartial administration by the public servants of their duties, and of elected ministers in the advice of a subordinate public servants on whose work they must rely.
- a public servant in entering the public service must or should realize that the political neutrality required will necessarily result in some curtailment of his or her partisan political activity even if this involves some restriction on freedom of speech or freedom of association. These restrictions should be as few as possible and no more than are necessary to attain the objective of political neutrality.
- as a liberal interpretation is to be given (to the Charter) no more activities should be restricted than is necessary to preserve the tradition of political neutrality. The degree of restraint which must be exercised is relative to the position and visibility of the public servant.

Mr. Justice Walsh decided, with respect to each plaintiff, whether his or her proposed activities constituted activities which were permissible under the Charter which provides that no more activities should be restricted than is necessary to preserve the tradition of political neutrality. He decided in these cases that it was permissible to be a delegate at a leadership convention, to participate in discussion related to the development of policies, to express

personal views on public issues (unless this constitutes a strident attack as in the Neil Fraser case), to speak as a member of the public at all candidates meetings and to question them (candidates) on matters of general policy, and to work at such activities as envelope stuffing and addressing envelopes as these activities would not direct public attention to the person as working on behalf of a given party.

Justice Walsh decided that the words "engage in work for or on behalf of or against a political party" are equivalent to "partisan political activity". He decided that the following activities were partisan and therefore prohibited under section 32:

- to act as a scrutineer for a chosen party at designated polling places;
- to make public statements to the media orally or in writing of a partisan, political nature, thereby directing public attention to the employee as an active supporter of a given political party;
- to distribute election circulars or call on electors at their homes which may well involve discussion of partisan political views with a member of the public.

This decision has been appealed to the Federal Court of Appeal and will be heard on June 7 and 8, 1988. (A decision on that appeal is therefore still pending).

2. Fraser and the Nova Scotia Government Employees' Union Case:
Supreme Court of Nova Scotia, Trial Division, June 10, 1986, Mr. Justice Grant

Mr. Justice William Grant, decided that, if one has the right to join a political party and attend meetings, this should probably include the right to express, in moderation, one's opinion on matters of interest. He added that he considers that there should be some restrictions on the right of civil servants to express themselves publicly at such meetings. He states that freedom of speech is not an absolute value. It must be qualified here to the extent that it will not infringe upon the actual or perceived impartiality and effectiveness of the civil service.

Mr. Justice Grant also indicated that a public servant should have the following rights:

- to pay membership fees
- to contribute to a political party
- under certain conditions, to obtain leave of absence to be a candidate in an election and to be reinstated if unsuccessful in being elected

- to put up posters and signs on one's own premises.

He expressed reservations about canvassing and indicated that if permitted, it should be subject to guidelines. He said that radio and television appearances are undesirable. Finally, he indicated that uniformity of rights for provincial and federal public servants is desirable.

3. Ontario Public Service Employees' Union et al Case: Supreme Court Of Canada. July 29, 1987 Mr. Justice Beetz for the majority

In this case, in the majority reasons for judgement, the Honorable Mr. Justice Beetz included the following observation on those provisions of the Public Service Act (Ontario) being challenged.

"The principle of government is the impartiality of the public service considered as an essential prerequisite of responsible government."

On this principle of government, Beetz J. referred to, and agreed with MacKinnon A.C.J.O, whose findings are in the opinion of Beetz J., "as crucial as they are unassailable"; and are as follows:

"Clearly there was a convention of political neutrality of Crown servants at the time of Confederation and the reasoning in support of such convention has been consistent throughout the subsequent years. Whether it was honoured fully at that time in practice is irrelevant. The consideration is, as stated earlier, not as to the social desirability of the legislation but rather the fact that historically there was such a convention existing in 1867. It is difficult to take exception to Mr. Justice Labrosse's conclusion that "Public confidence in the civil service requires its political neutrality and impartial service to whichever political party is in power". The impugned provisions seem to do no more than reflect the existing convention."

Beetz J. added the following words of caution:

"The fact that a province can validly give legislative effect to a prerequisite condition of responsible government does not necessarily mean it can do anything it pleases with the principle of responsible government itself."

APPENDICE «C-273/2»

COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA

MÉMOIRE AU COMITÉ LÉGISLATIF CHARGÉ DU

PROJET DE LOI C-273

le 10 mai 1988

Le 10 mai 1988

COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA**MÉMOIRE AU COMITÉ LÉGISLATIF****ANALYSE DU PROJET DE LOI C-273**

La Commission de la Fonction publique est consciente que votre comité souhaite adopter un régime qui soit applicable et pouvant être mis en oeuvre en ce qui concerne les activités politiques des fonctionnaires. Cela revêt une importance particulière puisque la Fonction publique compte quelque 215 000 employés, dont 70 % sont à l'extérieur de la région de la Capitale nationale, et répartis dans plus de 70 groupes professionnels lesquels comportent en moyenne cinq niveaux chacun. Par conséquent, nous croyons que le régime devrait:

- maintenir la confiance entre la Fonction publique, le public et le gouvernement;
- être juste envers les fonctionnaires eux-mêmes et les protéger contre des pressions indues dans l'exercice de leurs fonctions;
- ne pas être arbitraire ou aller à l'encontre de la Charte canadienne des droits et libertés;
- être simple, clair et facile à comprendre;
- être facile à mettre en oeuvre;
- être adaptable aux circonstances particulières dans lesquelles se trouvent les fonctionnaires; et
- stipuler les sanctions à prendre contre ceux qui dérogent à la Loi.

L'analyse et les recommandations suivantes sont soumises à votre attention afin de vous aider à établir un régime qui répondra aux critères ci-dessus mentionnés.

1. Préambule du projet de loi C-273

La Commission remarque que le projet de loi C-273 ne contient pas de préambule et suggère que votre Comité examine la possibilité d'en ajouter un. Ceci permettrait au Parlement de donner une orientation quant aux principes qui devraient guider la conduite des fonctionnaires; ainsi, le Parlement ferait état de sa position en ce qui a trait à l'impartialité de la Fonction publique et aux droits politiques des fonctionnaires. Un préambule servirait également à

donner une orientation claire à toutes les parties intéressées, quant à l'interprétation de Loi, notamment aux employés, au gouvernement, à l'organisme responsable de l'administration de la Loi et aux tribunaux.

La Commission suggère à votre Comité les principes suivants:

- Afin de conserver la confiance du public à l'égard de l'administration fédérale, il est nécessaire que les fonctionnaires fédéraux soient et paraissent totalement impartiaux et libres de toute influence politique indue dans l'exercice de leurs fonctions.
- La population canadienne doit être assurée que les fonctionnaires fédéraux fourniront toute l'assistance et tous les services prévus dans les lois ainsi que dans les politiques et programmes fédéraux et ce, en toute impartialité et équité.
- Le gouvernement du Canada doit en tout temps être assuré que les fonctionnaires fédéraux lui communiquent des avis objectifs et impartiaux fondés sur leurs compétences et leur expérience professionnelles. Il doit en outre pouvoir compter sur les fonctionnaires fédéraux pour mettre en application, en toute loyauté, les décisions prises par le gouvernement, sans tenir compte de leurs propres convictions ou affiliations politiques.
- Sous réserve des restrictions imposées par les principes ci-dessus mentionnés, les fonctionnaires fédéraux devraient, comme tous les autres citoyens canadiens, conserver la liberté de prendre part aux affaires politiques de leur pays. De plus, leur sécurité d'emploi devrait être à l'abri de toute mesure répressive basée sur une perception non fondée ou injustifiée de partisanerie politique.

Vous souhaitez peut-être également examiner la "Déclaration de principes concernant la conduite des employés du secteur public" émise par l'Institut d'administration publique du Canada en 1987 ou les principes figurant dans le "United Kingdom Civil Service Pay and Conditions of Service Code" qui sont joints au présent document pour votre information (voir les annexes A et B).

2. Le point de départ: ce que les fonctionnaires peuvent faire présentement; but du projet de loi C-273

La Commission remarque que le but du projet de loi tel qu'énoncé dans les notes explicatives du projet de loi C-273 est:

"d'accorder des droits politiques aux fonctionnaires..."

Pour certains, ces termes pourraient vouloir dire que les fonctionnaires (le droit de vote mis à part) n'ont pas de droits politiques, ce qui induit en erreur. Par conséquent, il est opportun d'examiner ce que les fonctionnaires peuvent et ne peuvent pas faire en vertu de la législation actuelle. En plus d'accorder le droit de vote, et tenant compte de la décision rendue par le juge Walsh, l'article 32 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique permet aux fonctionnaires de participer aux activités suivantes:

- signer le bulletin officiel de présentation d'un candidat;
- exprimer leurs opinions personnelles au sujet de questions d'intérêt public sans faire, de vive voix ou par écrit, des déclarations publiques de nature partisane dans les médias qui auraient pour effet de manifester ouvertement le soutien qu'ils apportent à un parti politique ou à un candidat;
- prendre la parole en tant que membres du public dans les réunions auxquelles participent des représentants de tous les partis politiques et interroger les candidats au sujet des questions liées aux politiques;
- assister à des assemblées politiques;
- verser une contribution à la caisse électorale d'un parti ou d'un candidat;
- détenir une carte de membre d'un parti politique;
- participer à des discussions ayant trait à l'élaboration des politiques d'un parti politique, sans manifester en public qu'ils soutiennent activement un parti politique ou un candidat;
- poser leur candidature, à titre de délégués, à un congrès à la direction d'un parti politique;
- participer, à titre de délégués, aux congrès à la direction des partis politiques;
- aider un candidat ou un parti mais de façon à ne pas attirer l'attention du public sur eux et à ne pas compromettre aux yeux du public leur neutralité politique dans l'exercice de leurs fonctions à l'emploi de la Fonction publique, par exemple, remplir des enveloppes et adresser de la correspondance;
- demander à la Commission de la Fonction publique un congé sans traitement afin de se présenter comme candidats à une assemblée d'investiture et, si ce congé est accordé, se porter candidats à une assemblée d'investiture et à une élection à la Chambre des communes, à une législature provinciale ou à un conseil territorial.

Votre Comité constatera que cette interprétation, sur laquelle sont fondés les conseils que la Commission fournit aux fonctionnaires, est plus large que celle qui prévalait auparavant. Selon la Commission, il est toujours interdit aux employés de participer à des activités qui ont un caractère public, qui attirent l'attention sur le fonctionnaire comme étant quelqu'un qui appui un parti et qui compromettent sa capacité, réelle ou perçue, de s'acquitter de ses fonctions à la Fonction publique de manière impartiale. Des exemples d'activités interdites incluent celles de solliciter et de gérer des fonds pour un parti politique, de faire du porte à porte, d'occuper un poste au sein d'un parti politique, de parler en public ou aux médias en faveur ou contre un candidat ou un parti, et d'agir en tant que scrutateur au nom d'un parti donné.

Votre Comité désirera sans doute tenir compte des droits dont les fonctionnaires jouissent actuellement lorsqu'il décidera d'une nouvelle approche. En plus de tenir compte des activités politiques qui sont présentement permises, votre Comité désirera peut-être aussi examiner trois décisions de la Cour qui ont été rendues à ce sujet:

1. Osborne, Millar et Barnhart et al: Cour fédérale du Canada, division de première instance, 22 août 1986, le juge Walsh;
2. Fraser and the Nova Scotia Government Employees' Union: Cour suprême de la Nouvelle-Écosse, division de première instance, 10 juin 1986, le juge Grant;
3. Syndicat des employés de la Fonction publique de l'Ontario et al: Cour suprême du Canada, 29 juillet 1987, le juge Beetz, pour la majorité.

Un résumé de ces décisions est joint au présent document (voir annexe C).

3. Répartition de la Fonction publique selon des catégories

a) Problèmes relatifs à l'utilisation du système de classification

Le régime décrit dans le projet de loi C-273 (de même que par le comité d'Avignon) repose sur le système de classification qui a été établi à des fins de rémunération, de négociation collective et d'organisation, soit à des fins très différentes que celle de déterminer les droits politiques d'un employé. Il y a un certain nombre de problèmes liés à l'utilisation d'un système fondé sur la classification lorsqu'il s'agit d'établir les droits civils des fonctionnaires. Ces problèmes sont les suivants:

- i) certains groupes professionnels de généralistes peuvent réunir les fonctions de plusieurs groupes de spécialistes.

Pour illustrer notre propos, le groupe des services administratifs (AS) est un bon exemple. Le travail d'un AS peut inclure plusieurs fonctions spécialisées qui pourraient être classifiées dans des groupes tels que l'administration du personnel (PE), l'administration financière (FI) ou les achats (PG). En fait, plusieurs agents AS, particulièrement dans les bureaux régionaux, remplissent des tâches de plusieurs de ces spécialisations fonctionnelles. Toutefois, en examinant le projet de loi C-273, on constate que les groupes spécialisés mentionnés ci-dessus font partie de la catégorie B et sont donc susceptibles d'être restreints dans leurs activités politiques alors que le groupe AS fait partie de la catégorie C qui elle accorde, en vertu du projet de loi, des droits politiques élargis. Par conséquent, des titulaires de postes dont les caractéristiques sont très similaires en vertu du système de classification, pourraient détenir des droits politiques différents. Le projet de loi C-273 n'est donc pas équitable en ce qui concerne l'établissement des droits politiques des fonctionnaires qui sont classifiés dans des groupes différents mais qui partagent néanmoins plusieurs particularités identiques. Pour cette raison, le projet de loi pourrait être qualifié d'arbitraire et ne satisferait peut-être pas aux exigences de la Charte qui stipule que l'article 1 soit invoqué seulement lorsque les moyens utilisés pour restreindre des droits sont liés d'une façon raisonnable aux objectifs visés.

- ii) des emplois classifiés dans différents groupes professionnels ont souvent des fonctions similaires et des responsabilités qui se chevauchent.

Cette situation est particulièrement fréquente dans le cas des postes de niveau supérieur d'un groupe du soutien et des postes de niveau subalterne des groupes d'agents. A titre d'exemple, un adjoint à la dotation (CR-04 ou CR-05) partagera plusieurs tâches avec un agent de dotation (PE-03) et l'adjoint d'un agent de subventions (CR-04) peut partager plusieurs tâches avec ledit agent (PM-03).

- iii) les niveaux à l'intérieur des groupes professionnels ne reflètent pas de façon logique le degré de sensibilité des postes.

Au sein de chacun des groupes professionnels, il peut y avoir, selon le niveau ou le lieu du poste ou les deux, des différences appréciables du point de vue de la sensibilité politique. Un agent de niveau subalterne affecté dans une petite localité peut avoir une influence et une visibilité publique considérables, tandis que l'agent de niveau supérieur ou égal installé à l'administration centrale peut passer inaperçu du public. Un employé, même de niveau subalterne, peut avoir des contacts fréquents avec le public et peut être perçu comme ayant le pouvoir de prendre des décisions ou de faire des recommandations

ayant une incidence sur des personnes ou des entreprises. De tels employés se trouvent alors dans une situation très délicate dès qu'il est question d'activités politiques. En revanche, un employé de niveau intermédiaire ou supérieur responsable de l'élaboration de politiques et de procédures régissant le travail de ces employés subalternes, peut n'avoir que peu ou pas du tout de contacts avec le public, et ces contacts, de toute façon ne se font pas auprès de la collectivité même. En conséquence, le risque d'une perception de parti pris politique de la part de cet employé est beaucoup moins grand. Pour illustrer notre propos, un PM-6 travaillant à l'administration centrale de la Commission de l'emploi et de l'immigration peut fournir des analyses de tendances et de données statistiques concernant les programmes, tandis qu'un PM-2 travaillant dans un bureau d'emploi peut traiter directement avec la clientèle, en présentant des personnes à des employeurs éventuels ou en interviewant une personne à la recherche d'un emploi.

- iv) les postes de mêmes niveaux à l'intérieur d'un groupe professionnel n'ont pas tous le même degré de sensibilité.

Par exemple, un CO-1 au ministère de l'Expansion industrielle régionale travaillant dans un bureau régional, peut traiter face à face avec des représentants de l'industrie et de petites entreprises de la région alors qu'un CO-1 travaillant dans une section de politique à l'administration centrale, et qui est à quatre ou cinq niveaux plus bas que celui du sous-ministre, n'a pratiquement aucun contact avec l'industrie et ne soumet pas d'options de politiques directement au ministre, au sous-ministre ou au sous-ministre adjoint.

b) Regroupements proposés des employés dans les catégories A, B, et C

Alors que le projet de loi C-273 propose des droits et des restrictions précis à l'égard des catégories A et C, il propose par ailleurs que la Commission de la Fonction publique analyse la situation en ce qui concerne la catégorie B et fasse des recommandations à la Chambre des communes. Ces recommandations seraient fondées sur des audiences publiques portant sur les droits qui devraient être accordés à des employés faisant partie de sept groupes professionnels. Ces sept groupes qui forment la catégorie B [commerce (CO), administration des programmes (PM), achat et approvisionnement (PG), droit (LA), économie, sociologie et statistique (ES), service d'information (IS) et gestion du personnel (PE)], ont probablement été choisis du fait qu'il est reconnu que les employés de ces groupes remplissent des fonctions à caractère sensible qui devraient donc être soigneusement examinées avant d'accorder ou de refuser des droits élargis.

Si c'est la constatation que certaines fonctions sont très sensibles et requièrent donc une analyse plus poussée qui a incité à proposer l'établissement de la catégorie B, l'on doit se demander pourquoi seuls ces sept groupes professionnels ont été inclus.

Il y a d'autres groupes professionnels qui ont des tâches et des fonctions qui sont comparables à celles des groupes susmentionnés, quant à leur sensibilité et à l'impact des conseils fournis ou des décisions qui sont prises, et qui, en vertu du projet de loi proposé, se retrouvent dans la catégorie C. Ces autres groupes devraient être examinés de plus près à l'instar de ceux de la catégorie B. A titre d'exemples, citons les vérificateurs qui travaillent pour le ministère du Revenu, Impôt; les pharmaciens qui mettent à l'épreuve et approuvent les produits pharmaceutiques et qui rencontrent les représentants de l'industrie et les membres du public intéressés; les vétérinaires qui font l'inspection du bétail et des viandes; le personnel qui travaille dans le domaine de la réglementation des opérations aériennes et dont les fonctions comprennent la délivrance de permis et l'inspection. Comme autre exemple, on peut citer celui des inspecteurs des produits primaires. Les employés de tous les niveaux de ce groupe prennent des décisions qui influent sur les producteurs, les grossistes ou les détaillants. On y retrouve toutes sortes d'inspecteurs, depuis l'inspecteur des poissons et des produits du poisson qui travaille à Lunenburg (Nouvelle-Écosse) jusqu'à l'inspecteur des grains affecté à un élévateur terminal à Saskatoon qui est responsable du classement de tous les types de grains et de la surveillance du fonctionnement des élévateurs, en passant par l'inspecteur des pommes de terre installé à Carleton (Ile-du-Prince-Édouard) qui émet des documents d'inspection et de classement. Dans tous les cas, ces inspecteurs des produits primaires sont tenus d'entretenir des relations efficaces avec des représentants locaux des secteurs de la production, de la transformation et du transport et doivent être perçus comme étant tout à fait impartiaux dans l'exercice de leurs fonctions.

Dans une situation semblable à celle des inspecteurs des produits primaires, on retrouve les inspecteurs techniques comme ceux qui sont responsables de l'inspection des appareils de pesage et de mesurage et de l'instruction des plaintes de fraude concernant ces appareils. Tous les employés de ces groupes ont des contacts fréquents avec le public ou avec le milieu des affaires et exercent des fonctions de réglementation en ce qui concerne ces secteurs.

Toute perception de l'exercice éventuel d'une influence politique sur les décisions et recommandations administratives des fonctionnaires de ces groupes (ou de quelque autre groupe) serait très dommageable pour la réputation de la Fonction publique.

La perception est une question très difficile et subjective. On peut mieux le démontrer en utilisant des anecdotes et des situations hypothétiques qui tiennent compte de la réalité. A titre d'exemple,

examinons le cas hypothétique d'un vérificateur d'impôt (AU-2) qui, en vertu du projet de loi C-273, figurerait dans la catégorie C, soit celle dont les activités politiques sont les moins limitées. Ce vérificateur d'impôt accorde son appui à un ami qui se présente comme candidat dans une circonscription fédérale et, tandis qu'il examine les impôts de la compagnie ABC, il mentionne ce fait mais précise qu'il ne sollicite de faveurs de personne. Néanmoins, le président de la compagnie ABC prend des arrangements afin que des membres de son personnel conduisent ceux qui appuient l'ami du vérificateur aux bureaux de vote le jour de l'élection. Peu importe que ce candidat gagne ou non, le président s'attend ou espère qu'au moment où le vérificateur examinera les impôts de la compagnie, il se souviendra de l'aide que le président a apportée le jour de l'élection.

Voici un autre exemple, soit le cas d'un inspecteur des pêcheries qui émet des permis dans une petite ville de la Nouvelle-Écosse où il habite. Ayant obtenu le droit de travailler activement pour un candidat, il a accepté de faire du porte à porte pour son parti en vue de la prochaine élection. Ce faisant, il insiste vivement pour que les gens versent une contribution pour le candidat local. Les voisins se sentent gênés mais concluent qu'il serait peut-être avantageux pour eux de verser une contribution à son parti.

c) Processus proposé concernant l'établissement des droits des employés de la catégorie B (articles 10 et 11 du projet de loi C-273)

Le processus décrit aux articles 10 et 11 concernant l'établissement des droits des employés de la catégorie B [à savoir si des individus ou des groupes font partie de la catégorie A (droits politiques restreints) ou de la catégorie C (droits politiques élargis)] apparaît probablement arbitraire aux fonctionnaires car il n'y a pas de critères pour guider les décisions prises soit par la Commission de la Fonction publique, soit par un autre comité ou Commission, ou par la Chambre des communes. Il est à noter que même si des délais ont été établis pour la Commission et le comité parlementaire, il n'existe aucun délai à l'intérieur duquel la Chambre des communes doit prendre une décision quant au règlement qui est proposé. Tous les employés de la catégorie B auraient les droits politiques les plus restreints (comme ceux de la catégorie A) si aucune décision n'est prise ou jusqu'à ce que la Chambre des communes prenne une décision.

Le processus proposé dans le projet de loi C-273, requiert une intervention spécifique de la part de la Chambre. La Commission croit que le processus pourrait être simplifié en stipulant que les règlements seraient considérés comme ayant été approuvés à moins que la Chambre ne les ait rejetés à l'intérieur d'un certain délai.

d) Une autre façon de procéder

Afin d'éviter les problèmes susmentionnés qui sont inhérents à un processus fondé sur le système de classification, une autre façon de procéder serait de préciser un ensemble de critères à l'égard desquels les postes et les groupes de postes pourraient être évalués afin d'établir si les titulaires devraient faire partie d'un groupe dont les activités sont restreintes ou d'un groupe qui est politiquement libre. Les critères devraient être suffisamment clairs afin de permettre à chaque employé de déterminer si la nature de ses fonctions fait en sorte qu'il devrait s'abstenir de participer à des activités politiques qui vont au-delà de celles prescrites au groupe dont les activités sont le plus restreintes. Les critères devraient aussi être suffisamment clairs afin qu'ils puissent guider ceux qui sont responsables de fournir une orientation aux employés qui sont incertains à l'égard de leur statut. En outre, un mécanisme de recours pourrait être fourni aux employés qui considèrent que leurs droits ont été déniés pour des raisons qui ne sont pas objectives.

La Commission de la Fonction publique a élaboré un ensemble de critères afin que vous les examiniez et recommande qu'en plus des sous-ministres, des sous-ministres associés, des cadres de direction (EX), et des gestionnaires supérieurs (SM), des droits restreints soient accordés à ceux qui occupent des postes comportant une ou plusieurs des fonctions suivantes:

- conseiller des hauts fonctionnaires de la Fonction publique et le gouvernement sur des questions d'élaboration de politiques et de programmes; (ces personnes se situent généralement au niveau le plus élevé ou au deuxième niveau le plus élevé de leur groupe professionnel ou encore à un niveau hiérarchique élevé au sein d'un petit organisme);
- travailler dans des secteurs ou avoir accès à des documents qui ont trait à des questions politiques délicates ou qui ont une importance pour la sécurité nationale ou pour la sécurité des renseignements personnels;
- exercer des fonctions d'application de la loi, d'inspection ou de réglementation au nom du gouvernement vis-à-vis de la population, par exemple les agents des pêches, les vérificateurs de l'impôt, les agents de l'immigration, les agents des douanes, les agents des programmes d'emploi, les agents responsables de programmes de subventions et de contributions;
- prendre la parole ou assurer la conduite de négociation au nom du gouvernement;
- recommander, approuver ou administrer des marchés de biens ou de services;

- les administrateurs du personnel et les personnes qui remplissent des fonctions touchant le personnel, qui approuvent les nominations dans la Fonction publique, qui sont responsables du traitement des griefs ou qui participent au processus de négociation collective pour le compte de l'employeur; et
- les personnes qui détiennent des pouvoirs dont l'exercice influence l'emploi des Canadiens.

En adoptant de tels critères, votre Comité n'aurait plus besoin de la catégorie B étant donné que la législation elle-même fournirait les moyens pour déterminer si un employé a des droits politiques restreints ou élargis. Ceci éviterait qu'il soit nécessaire à la Commission de la Fonction publique ou à tout autre entité de tenir des audiences.

Toutefois, il est essentiel que la législation stipule des sanctions dans l'éventualité où celle-ci ne serait pas respectée. Le Comité retrouvera à la section 10 de ce document, les recommandations de la Commission à cet égard.

4. Droits et interdictions proposés (articles 2 à 6 du projet de loi C-273)

Une attention particulière devrait être apportée aux articles 2 à 6 du projet de loi, en particulier ceux concernant l'expression en public d'opinions partisans par des fonctionnaires. Ces articles introduisent un changement important à la politique et à la législation actuelles et ont des implications importantes quant aux rôles et aux relations des fonctionnaires et des politiciens. Vous souhaiterez peut-être, par exemple, examiner la possibilité d'inclure un code pour guider les employés en ce qui concerne l'expression en public d'opinions en faveur ou à l'encontre des politiques du gouvernement ou d'opinions partisans. Ceci minimiserait les risques que les employés compromettent leur aptitude à s'acquitter de leurs fonctions; car d'une part, la population pourrait percevoir ces employés comme n'étant pas impartiaux et n'étant pas capables de fournir les services au public de façon juste et impartiale et, d'autre part, le gouvernement pourrait douter de l'impartialité et de l'objectivité des conseils fournis par ces fonctionnaires. Une situation de ce genre pourrait mener à un accroissement de la méfiance du public et de tous les partis politiques envers les fonctionnaires et pourrait amener le parti au pouvoir à congédier les employés dont les propos partisans ont été rapportés en public. La mesure dans laquelle une telle situation pourrait compromettre le principe du mérite peut être un élément sur lequel il y aurait lieu de se pencher.

La question de l'expression d'opinions en public devrait être également étudiée dans le cadre des principes d'imputabilité ministérielle. Ces principes reposent sur l'hypothèse que le fonctionnaire fournit privément au ministre des conseils en matière de politiques. Du point

de vue légal et des conventions, seul le ministre est imputable des activités de son ministère. Il prend des décisions en matière de politiques et l'on s'attend à ce qu'il soit soucieux des répercussions de ces décisions sur le plan politique et qu'il défende ces politiques en public. C'est pour ces raisons que la politique du gouvernement en matière de communications exige que les fonctionnaires fournissent des informations factuelles et non pas une opinion partisane. Afin d'illustrer dans quelle mesure le principe d'imputabilité ministérielle pourrait être compromis, prenons le cas hypothétique d'un PM-04 (gestionnaire de programme) au Ministère de l'environnement qui appui fermement le gouvernement en place. Il est fréquemment cité dans les médias de sa communauté. A un moment donné, le premier paragraphe d'un article publié dans le journal local débute ainsi: "Monsieur X, coordonnateur de programmes des parcs nationaux au sein du Ministère de l'environnement, a présenté une analyse de grande envergure ayant trait à la pêche non-professionnelle dans les parcs nationaux." L'article cite par la suite son opinion concernant une nouvelle politique qui est toujours à l'étude par le Cabinet. Lorsque le ministre de l'environnement en prend connaissance, il est préoccupé par le fait que son autorité ministérielle a été sapée, car cet article laisse croire que cet agent, et non le ministre, représente les intérêts du ministère.

Même lorsque les sujets ne concernent pas un ministre pour lequel un fonctionnaire travaille, il a été reconnu que des limites doivent être imposées quant à la liberté de parole. Les membres du Comité sont sans doute familiers avec le cas Neil Fraser. Monsieur Fraser était un employé de Revenu Canada, Impôt qui a exprimé en public son opposition au programme de conversion au système métrique ainsi qu'à la nouvelle constitution. La Cour suprême du Canada, dans son jugement de 1985, a maintenu la décision de la Cour d'appel fédérale et de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique concernant le congédiement de monsieur Fraser pour avoir exprimé ouvertement et sans réserve son opposition aux politiques du gouvernement même si ces dernières ne touchaient pas directement le ministère pour lequel il travaillait. La Cour a reconnu qu'une certaine liberté d'expression concernant des questions d'intérêt public était permise aux fonctionnaires. Les fonctionnaires ne peuvent être des membres silencieux de la société (paroles de monsieur Fraser). Ainsi, les fonctionnaires ont une certaine liberté de critiquer le gouvernement mais il ne s'agit pas d'une liberté absolue. La Cour a jugé qu'il y a un équilibre entre la liberté de parole d'un fonctionnaire et le degré de retenue dont il doit faire preuve dans ses critiques à l'endroit des politiques du gouvernement et ce, afin d'assurer que la Fonction publique soit perçue comme impartiale et efficace dans l'exercice de ses fonctions.

5. Les activités permises - Articles 3 et 5 du projet de loi C-273

- a) L'article 5 du projet de loi stipule que le droit de participer à des activités énumérées à la section 3 du projet de loi, devrait être accordé seulement aux employés de la catégorie C. Toutefois, il semble que le but de l'article 10 est d'accorder à certains employés de la catégorie B les mêmes droits que ceux accordés pour la catégorie C. Si vous allez de l'avant avec le projet de loi, vous voudrez peut-être reformuler l'article 5 de façon à inclure les employés de la catégorie B qui, en vertu de l'article 10, semblent avoir des droits élargis, ce qui aurait pour effet de confirmer qu'ils ont effectivement de tels droits.
- b) Il serait prudent d'examiner la possibilité d'inclure une interdiction claire quant à toute activité politique (sauf le droit de vote) entreprise durant les heures de travail ou dans les locaux de l'employeur. De plus, les employés ne devraient pas s'identifier comme fonctionnaires lorsqu'ils prennent part à des activités politiques. Si vous êtes de notre avis, vous voudrez peut-être modifier le projet de loi comme il convient.
- c) La Commission remarque que les droits de solliciter ou de recueillir des fonds pour un parti politique ou un candidat et d'occuper un poste au sein d'un parti politique sont inclus dans l'article 3 du projet de loi. La Commission recommande qu'il ne soit permis à aucun fonctionnaire de solliciter, de recueillir ou de gérer des fonds pour un parti politique ou un candidat ou d'occuper quel que poste que ce soit au sein d'un parti politique qui impliquerait de telles fonctions. La raison qui sous-tend notre recommandation est que les fonctionnaires qui participent à ces activités compromettent sérieusement leur neutralité réelle ou à tout le moins leur neutralité perçue et celle de la Fonction publique dans son ensemble. De plus, les fonctionnaires qui sollicitent des fonds pour un parti politique ou un candidat risquent de contrevenir à l'article 110 du Code criminel qui interdit d'obtenir des fonds en exerçant une coercition ou une influence réelle ou qui peut être perçue comme tel.
- d) Les personnes qui occupent un poste au sein d'un parti politique sont habituellement des personnes bien en vue. De plus, elles sont généralement impliquées dans la cueillette et la gestion des fonds. Pour cette raison, nous suggérons qu'il soit interdit aux fonctionnaires d'occuper des postes au sein d'un parti politique.

6. Congé pour poser sa candidature

a) Déterminer la période de congé

L'article 7 porte sur le congé pour poser sa candidature à une élection. Le paragraphe 7(2) stipule que "L'employé qui se déclare candidat à une élection (...) est en congé sans traitement à compter du jour où il se déclare candidat jusqu'au jour de l'élection inclusivement".

L'expérience acquise par la Commission de la Fonction publique démontre l'importance de déterminer la période au cours de laquelle une personne est en congé. La Commission recommande que la législation proposée exige que le congé porte sur une période continue, soit à partir du jour où un employé annonce publiquement sa candidature à l'investiture, jusqu'à ce que l'employé cesse d'être candidat ou jusqu'à ce qu'il soit élu.

b) Moment auquel le congé se termine

Il serait peut-être prudent de préciser clairement quand et dans quelles circonstances le congé sera terminé. Si le congé est accordé pour permettre au fonctionnaire de se porter candidat à l'investiture et s'il réussit, pour se présenter à l'élection, le congé devrait prendre fin au moment où l'employé cesse d'être candidat. Cependant, si l'employé est défait lors de l'assemblée d'investiture, il n'est plus candidat et la raison pour laquelle le congé a été accordé n'existe plus. Par conséquent, le congé devrait se terminer à ce moment-là. Votre Comité voudra peut-être aussi permettre à une personne de mettre fin à son congé dans le cas où elle cesserait d'être candidate pour quelle que raison que ce soit.

7. Pouvoir de renommer un employé défait

La Commission désire porter à l'attention du Comité sa préoccupation à l'effet que le paragraphe 8(2) du projet de loi C-273 stipule que des employés peuvent être nommés autrement qu'en vertu de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique. Il stipule que: "Si l'employé est défait, il a le droit de reprendre les fonctions qu'il occupait avant l'élection ou, à la discrétion de l'employeur, de se faire nommer à un poste équivalent."

En examinant la question, le Comité voudra peut-être tenir compte qu'en vertu de l'article 8 de la LEFP, la Commission de la Fonction publique "possède de façon exclusive le droit et l'autorité de nommer à des postes de la Fonction publique des personnes qui sont déjà membres de la Fonction publique ou qui n'en font pas partie...".

Afin de conserver une certaine cohérence, la Commission de la Fonction publique recommande que votre comité modifie le paragraphe 8(2) de la législation proposée afin d'indiquer le bon organisme responsable des nominations, soit la Commission de la Fonction publique.

8. Absence de référence aux sous-chefs

L'article 32 de la LEFP définit les droits et obligations des sous-chefs en ce qui concerne les activités politiques. Cependant, le projet de loi C-273 qui aurait pour effet d'annuler l'article 32, ne fait pas état des sous-chefs. La Commission suggère que les droits et obligations des sous-ministres et des sous-ministres associés soient stipulés dans la loi.

9. Modification proposée à l'article 14 de la LEFP, Avis

La Commission croit que la modification proposée au projet de loi C-273 à l'article 14 de la LEFP, "Avis", est fondée sur la recommandation formulée dans le rapport d'Avignon, qui se lit comme suit:

"que tous les fonctionnaires soient informés immédiatement de leurs droits particuliers et que les avis de vacances et les énoncés de fonctions indiquent clairement la mesure d'engagement politique à laquelle le titulaire a droit" (page 199).

Cependant, la modification proposée à l'article 14 de la LEFP ne fait état d'aucune autre forme d'avis aux employés que celle de l'avis de concours, pas plus qu'il ne fait état d'énoncés de fonctions de postes. Or, ce ne sont pas tous les postes qui sont dotés par voie de concours; et l'article 14 ne vise que ces postes. Par conséquent, la modification proposée au projet de loi C-273 ne couvre pas adéquatement l'univers.

Par ailleurs, il est pratique courante d'informer les employés des diverses conditions, notamment l'autorisation de sécurité et les exigences médicales, qui peuvent s'appliquer à un poste particulier. Ce ne sont pas là des qualifications se rapportant au mérite, mais des conditions d'emploi dont les employés doivent être informés avant que leur candidature ne soit prise en considération ou qu'on ne leur offre l'emploi, et ce, qu'il s'agisse d'un concours ou de toute autre méthode de sélection. L'avis concernant ces diverses conditions ne

relève pas de la loi, mais des règles administratives. La Commission recommande que la désignation du poste concernant les activités politiques soit traitée de façon similaire.

10. Non-respect de la loi

Votre Comité désirera peut-être examiner la question à l'effet que le projet de loi C-273 ne dispose d'aucun mécanisme pour assurer le respect de la loi. Il semble essentiel d'y inclure des sanctions afin d'assurer le respect des dispositions telles que celle concernant l'avis par écrit à l'employeur (article 7 du projet de loi), ou celle concernant un employé qui participe à une activité interdite (article 6) ou qui agit d'une manière qui est prohibée (articles 4 et 5). A cet égard, la Commission recommande un seul mécanisme et une série de sanctions pouvant aller jusqu'au congédiement.

Si vous êtes d'accord qu'il devrait y avoir des dispositions concernant le non-respect de la loi, vous désirerez peut-être inclure les éléments suivants:

- quel type et quelle source d'information donneraient lieu à un examen ou à une enquête;
- qui devrait examiner la conduite d'un fonctionnaire;
- quel serait le mode d'intervention approprié: audition, enquête, ou autre;
- quelle serait la nature du processus et de la décision: purement administrative, quasi-judiciaire, ou autre;
- quelles seraient les sanctions et qui devrait les déterminer;
- s'il devrait y avoir d'autres niveaux de revue et si oui, lesquels
 - décision finale liant les parties
 - recommandation à un comité

Nota: Selon le processus prévu, les décisions de nature quasi-judiciaire pouvant compromettre les droits des individus font l'objet d'une révision par la Cour d'appel fédérale.

Un mécanisme qui répondrait à ces considérations figure au paragraphe 32(6) de la LEFP.

Le paragraphe 32(6) exige qu'une allégation soit faite à l'effet qu'un employé a contrevenu à certaines dispositions de la loi; il stipule aussi qui peut faire une telle allégation de même que la façon dont est traitée cette allégation, c'est-à-dire qu'une enquête est menée par un Comité établi par la Commission. En raison de la nature de l'enquête (quasi-judiciaire), la décision du comité est sujette à une révision

par la Cour d'appel fédérale en vertu de l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale. De plus, le paragraphe 34(1)(c) de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique confère au gouverneur en conseil le pouvoir d'établir des règlements prescrivant la manière d'instituer et de tenir les enquêtes aux fins de l'article 32.

Toutefois, il serait nécessaire d'apporter au paragraphe 32(6), des changements mineurs afin de le rendre fonctionnel (par exemple une série de sanctions devraient être ajoutées). A notre avis, un autre changement essentiel qui devrait être apporté concerne les personnes qui sont en droit de faire des allégations, lesquelles ne devraient pas se limiter, comme c'est le cas présentement, à des personnes qui sont ou étaient candidates à une élection.

11. Les activités politiques et l'application du mérite

La Loi sur l'emploi dans la Fonction publique stipule que les nominations à et au sein de la Fonction publique devront être fondées sur le mérite et non sur l'allégeance politique. Ceci sert à protéger les fonctionnaires contre les pressions de leurs supérieurs et leur assure, par le fait même, une plus grande sécurité d'emploi et des occasions d'avancement reposant sur des critères objectifs. Par ailleurs, cela encourage les fonctionnaires à donner le meilleur avis possible et à gérer les programmes fédéraux, d'une manière juste et équitable, sans égard à des intérêts de nature partisane.

La création de deux lois distinctes, l'une touchant l'emploi et l'autre les activités politiques, détruit la perspective et l'intention de maintenir une Fonction publique non partisane et hautement compétente et dont les nominations reposent exclusivement sur le mérite. Cependant, si vous allez de l'avant avec ce projet de loi qui établit une législation distincte concernant les activités politiques, il sera nécessaire d'assurer la cohérence entre celle-ci et la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique.

CONCLUSION

La Commission de la Fonction publique croit que les décisions que prendra votre comité sur la question des activités politiques des fonctionnaires influenceront non seulement sur les 215 000 fonctionnaires, mais auront aussi un effet direct sur la façon dont les Canadiens perçoivent leur fonction publique, leur gouvernement et le Parlement. Pour cette raison, la nouvelle législation sur les activités politiques des fonctionnaires devrait chercher à établir un équilibre entre le besoin de maintenir l'impartialité de la Fonction publique et les droits individuels des fonctionnaires.

Dans ce mémoire, nous recommandons qu'un préambule soit ajouté au projet de loi afin de donner une orientation claire aux employés, au gouvernement, à l'agence responsable de l'administration de la loi et

aux tribunaux quant à l'interprétation de la Loi. Nous recommandons également un régime fondé sur des critères qui serviront à déterminer le genre de postes dont les titulaires doivent faire l'objet de restrictions. Le dénominateur commun de ces critères devrait être d'imposer des restrictions aux fonctionnaires qui fournissent au gouvernement des conseils en matière de politiques ou qui remplissent des fonctions qui, d'une façon ou d'une autre, touchent les citoyens canadiens car elles consistent à leur accorder ou à leur refuser des droits ou des privilèges (ce qui dans un sens large comprend des emplois, des subventions, des contrats, des permis, etc.) ou qu'elles ont trait à l'application des règlements qui font en sorte que les décisions prises par les fonctionnaires touchent la population (par exemple, appliquer la loi, procéder à des vérifications, etc).

Ce mémoire recommande également qu'aucun fonctionnaire n'ait le droit de solliciter des fonds pour un parti ou un candidat, ou d'occuper un poste au sein d'un parti. Il recommande aussi qu'un code concernant l'expression d'opinions en public soit établi. Un tel code devrait permettre aux fonctionnaires d'exprimer leurs opinions personnelles sans qu'elles aient pour effet de manifester ouvertement le soutien qu'ils apportent à un parti politique ou à un candidat et sans qu'elles compromettent le principe de l'imputabilité ministérielle de quelle que façon que ce soit. Le mémoire recommande, en outre, qu'un mécanisme soit incorporé au projet de loi afin d'assurer le respect de la Loi et propose des solutions pour régler d'autres problèmes de nature technique concernant les congés et l'avis.

**DÉCLARATION DE PRINCIPES
CONCERNANT
LA CONDUITE DES EMPLOYÉS
DU SECTEUR PUBLIC**

PRÉAMBULE

L'Institut d'administration publique du Canada s'engage par ses règlements à encourager et maintenir des traditions et des idéaux élevés dans les services publics et à faire valoir les opinions motivées de ses membres sur les questions de responsabilité publique et d'étiquette professionnelle. Pour favoriser la réalisation de ces objectifs, l'Institut a adopté, à la suite de nombreuses consultations de ses membres, la présente Déclaration de principes concernant la conduite des employés du secteur public.

L'Institut cherche à promouvoir l'excellence dans la Fonction publique en s'efforçant essentiellement de rehausser la qualité de la pratique de l'administration publique. Comme membres de l'Institut, nous voulons que cette Déclaration de principes améliore le rendement de nos membres - que ces membres soient au service du gouvernement fédéral, des gouvernements provinciaux ou locaux - en les encourageant à atteindre des normes de conduite élevées. Nous désirons également que cette Déclaration informe le grand public, les politiciens et les médias d'information des principes et des normes qui régissent notre conduite officielle.

Nous croyons essentiel que les fonctionnaires respectent des normes de conduite élevées si nous voulons que le public continue à faire confiance au gouvernement. Nous croyons également qu'il existe un consensus dans le milieu de l'administration publique au Canada sur certains principes et sur certaines normes de conduite appropriée. Nous sommes conscients toutefois que les employés du secteur public connaissent des conflits de valeur ou d'allégeance. Dans de tels cas, les principes énoncés dans la Déclaration pourraient constituer une ligne de conduite précieuse. Nous reconnaissons de plus que les employés du secteur public ont parfois des décisions difficiles à prendre et que leur ultime recours est alors leur conscience individuelle.

Les principes sont exprimés en termes de ce qui devrait être fait et non de ce qui doit ou devrait être fait. Aucun mécanisme de sanction n'est prévu. Même si cette Déclaration s'adresse aux membres de l'Institut, nous croyons qu'elle sera un guide utile pour tous les employés du secteur public.

Certains des principes énoncés dans la Déclaration ne peuvent pas facilement s'appliquer aux personnes oeuvrant dans des domaines spécialisés de l'administration publique comme les établissements post-secondaires, les organismes consultatifs et les sociétés publiques. Le milieu de travail de ces personnes pourrait dicter une approche quelque peu différente. Par exemple, le droit à la liberté d'enseignement dont jouissent les membres du corps enseignant des universités et collèges pourrait être incompatible avec les restrictions de leurs droits politiques. Néanmoins, nous enjoignons à ces personnes d'adhérer aux principes de la Déclaration qui les concernent et à l'esprit général de celle-ci.

LES PRINCIPES

La responsabilité

Les employés du secteur public doivent rendre compte de la qualité de leurs conseils, de l'accomplissement des fonctions qui leur sont assignées et de la réalisation dans le cadre de la loi des objectifs poursuivies par les politiques et programmes, compte tenu des contraintes du moment, des directives de leurs supérieurs et de l'autorité et des ressources dont ils disposent.

Les employés du secteur public doivent rendre compte au jour le jour à leurs supérieurs de leurs activités et de celles de leurs employés subalternes. Ils doivent cependant leur toute première allégeance à leurs supérieurs politiques. Ils doivent rendre compte indirectement au corps législatif ou au conseil et au public par l'intermédiaire de leurs supérieurs politiques. Les fonctionnaires ont aussi la responsabilité de signaler aux autorités compétentes toute infraction à la loi.

Service au public

Les employés du secteur public devraient fournir des services au public d'une manière courtoise, juste, efficiente et efficace.

Les employés du secteur public devraient être attentifs et sensibles aux besoins changeants du public, à ses attentes et à ses droits, tout en respectant le cadre légal et constitutionnel dans lequel les services au public sont assurés.

Afin de promouvoir l'excellence dans la Fonction publique, les employés du secteur public doivent maintenir et améliorer leur propre compétence, puis encourager leurs collègues à accroître la leur.

L'intérêt public

Les employés du secteur public devraient résoudre dans le sens de l'intérêt public tout conflit entre leurs intérêts personnels ou privés et leurs fonctions officielles.

Les employés du secteur public devraient chercher à servir l'intérêt public en faisant respecter à la fois l'esprit et la lettre des lois adoptées par le corps législatif ou le conseil et des règlements et directives d'application édictées sous le régime de ces lois.

La neutralité politique

Les employés du secteur public devraient s'intéresser au processus politique et devraient posséder une bonne connaissance des lois et traditions concernant la neutralité politique qui s'appliquent à leur domaine d'emploi.

Les employés du secteur public devraient donner des conseils francs et objectifs à leurs supérieurs politiques et exécuter leurs ordres.

Les employés du secteur public ont le devoir d'exécuter les décisions gouvernementales avec loyauté, sans tenir compte du parti, des personnes au pouvoir, ou de leurs opinions personnelles.

Droits politiques

Les employés du secteur public devraient pouvoir bénéficier au maximum des droits politiques dans la mesure où ceux-ci sont compatibles avec les lois, les règlements et les conventions qui visent à préserver la neutralité politique de la Fonction publique.

Les employés du secteur public devraient éviter de participer à des activités de politique partisane qui pourraient nuire à la neutralité politique de la Fonction publique ou à la perception que le public s'en fait. En contrepartie, les employés ne devraient pas être tenus de participer à des activités politiques partisans ni être soumis à des menaces ou diverses formes de discrimination s'ils refusent de participer à de telles activités.

Les employés du secteur public ne devraient exprimer leurs points de vue personnels sur des questions politiques controversées ou sur l'orientation ou l'administration du gouvernement que lorsqu'il paraît peu probable que de tels commentaires nuisent à la confiance du public dans l'exercice objectif et efficace de leurs fonctions. En cas de doute sur l'à-propos ou même sur la légalité d'un tel geste, les employés du secteur public devraient obtenir l'approbation de l'autorité gouvernementale compétente.

Conflits d'intérêts

Les employés du secteur public ne devraient se lancer dans aucune entreprise ni avoir des intérêts financiers ou autres intérêts personnels qui soient, ou qui puissent paraître, incompatibles avec l'exercice de leurs fonctions officielles.

Les employés du secteur public ne devraient pas, dans l'exercice de leurs fonctions officielles, tenter d'obtenir des avantages personnels ou privés en accordant un traitement de faveur à certaines personnes.

Les employés du secteur public ne devraient ni solliciter ni accepter, à moins d'y être dûment autorisés, d'avantages économiques de personnes avec lesquelles ils transigent dans leurs fonctions officielles.

Les employés du secteur public ne devraient pas utiliser les biens du gouvernement sous quelque forme que ce soit pour des activités qui ne sont pas liées à l'exercice de leurs fonctions officielles ni en permettre l'usage, à moins d'y être autorisés.

Les employés du secteur public ne devraient pas obtenir ni chercher à obtenir des avantages personnels ou privés en se servant de renseignements acquis dans l'exercice de leurs fonctions officielles et qui ne sont pas d'une manière générale accessibles au public.

Le secret professionnel

Les employés du secteur public ne devraient divulguer, ni verbalement ni par écrit, des renseignements secrets ou confidentiels acquis dans l'exercice de leurs fonctions officielles.

Dans les limites de la légalité de l'à-propos, les employés du secteur public devraient être sensibles et attentifs aux besoins d'information du public, des médias d'information et des législateurs concernant les politiques et programmes gouvernementaux et leur fournir les explications requises sur la teneur et la gestion de ceux-ci.

Discrimination et harcèlement

Tous les employés du secteur public ont le devoir de se conduire équitablement entre eux et envers le public puis de faire en sorte que leur milieu de travail soit dépourvu de toute discrimination et de tout harcèlement.

* Dans le présent document, le terme «employés» se réfère aussi bien aux femmes qu'aux hommes.

(TRADUCTION)

ANNEXE B

Principes généraux de conduite
paragraphes 9911 à 9924

ACTIVITÉS POLITIQUES

Déclaration d'intention

9923 Les fonctionnaires sont liés par leur serment d'allégeance à la Couronne. Sur le plan exécutif, les pouvoirs de la Couronne sont exercés par le gouvernement élu. Les fonctionnaires sont donc tenus de s'acquitter avec loyauté des tâches qui leur sont confiées par le gouvernement, quelle que soit son appartenance politique. Comme la Fonction publique est au service des divers gouvernements qui se succèdent, il est essentiel que les ministres et le public aient la conviction que les opinions personnelles des fonctionnaires n'entrent pas en ligne de compte dans l'exécution de leurs fonctions officielles. Les règles régissant les activités politiques des fonctionnaires ont pour objet de leur accorder la plus grande liberté possible comme participants dans les affaires publiques sans contrevenir à ces principes fondamentaux. Elles régissent non pas leurs opinions et leurs croyances personnelles, mais les activités politiques qui pourraient servir de tribune à l'expression d'opinions politiques.

ANNEXE C

RÉSUMÉ DES DÉCISIONS DE LA COUR

1. Osborne, Millar, et Barnhart et al.: Cour fédérale du Canada, division de première instance, 22 août 1986, M. le juge Walsh

Il s'agit d'actions pour faire déclarer inopérant l'article 32 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique pour le motif qu'il contrevient aux alinéas 2(b), 2(d) et à l'article 15 de la Charte canadienne des droits et libertés.

En 1986, M. le juge Walsh, de la Cour fédérale du Canada, division de première instance, statua que l'article 32 de la LEFP était constitutionnel, que le paragraphe 15(1) de la Charte ne s'appliquait pas et que même si l'article 32 portait atteinte aux droits que la Charte garantit aux fonctionnaires en tant qu'individus, ses dispositions sont prescrites par une règle de droit dans des limites qui sont raisonnables et dont la justification peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique (article 1 de la Charte).

Dans son jugement, le juge statuait:

- qu'il faut reconnaître qu'il existe au Canada, comme en Grande-Bretagne, aux États-Unis et dans d'autres pays démocratiques, une règle de neutralité politique dans la fonction publique qui exige que l'on impose certaines restrictions aux activités politiques partisans. Cela conduit au maintien du principe des nominations et des promotions d'après le mérite par opposition aux conséquences néfastes du favoritisme politique, contribue à inspirer confiance au public lorsqu'il s'agit pour les fonctionnaires d'exercer leurs tâches d'une manière équitable et impartiale et aux ministres élus lorsqu'ils font appel aux conseils fournis par les fonctionnaires et sur lesquels ils doivent se fonder;
- en s'engageant dans la fonction publique, le fonctionnaire doit ou devrait comprendre que la neutralité requise en matière politique entraînera nécessairement une certaine restriction de ses activités politiques partisans même si cela limite quelque peu sa liberté de parole ou d'association. Ces restrictions devraient être aussi peu nombreuses que possible pour permettre d'atteindre l'objectif de la neutralité politique;
- comme il faut donner une interprétation libérale (à la Charte), on ne devrait pas restreindre plus d'activités qu'il n'est nécessaire pour préserver la tradition de la neutralité politique. Le degré de modération dont on doit faire preuve dépend du poste et de la visibilité du fonctionnaire.

A propos des activités projetées par chacun des demandeurs, M. le juge Walsh statuait sur la question de savoir si chaque activité était permise en vertu de la Charte, car celle-ci stipule qu'il ne faut pas

restreindre plus d'activités qu'il n'est nécessaire pour préserver la tradition de neutralité politique. Il conclut, en l'espèce, qu'un fonctionnaire pourrait assister, à titre de délégué, au congrès à la direction d'un parti; participer aux débats concernant l'élaboration des politiques; exprimer ses opinions personnelles sur des questions d'intérêt public (pourvu que ces opinions ne constituent pas une attaque stridente comme dans l'arrêt Neil Fraser); de parler à titre de citoyen aux réunions politiques contradictoires et poser des questions aux candidats sur des sujets de politique générale et de travailler à des activités comme coller des enveloppes et adresser du courrier, car ces activités n'attireraient pas l'attention du public sur sa personne à titre de membre actif d'un parti quelconque.

M. le juge Walsh décidait que l'expression "travailler pour ou contre un candidat à une élection, ou pour ou contre un parti politique" équivaut à "des activités politiques partisanses." Selon lui, les activités suivantes seraient de nature partisane et contreviendraient donc à l'article 32:

- agir à titre de scrutateur pour un parti à un bureau de vote;
- faire aux médias des déclarations publiques de nature partisane verbalement ou par écrit, et attirer ainsi l'attention du public à titre de membre actif d'un parti politique;
- distribuer des circulaires électorales ou aller voir des électeurs à leur domicile car ces activités pourraient entraîner la discussion d'opinions publiques partisanses avec des citoyens.

Ce jugement a été porté en appel à la Cour d'appel fédérale. L'appel sera entendu les 7 et 8 juin 1988.

2. Fraser and the Nova Scotia Government Employee's Union: Cour suprême de la Nouvelle-Écosse, division de première instance, 10 juin 1986, M. le juge Grant

M. le juge William Grant a statué que, si une personne a le droit d'appartenir à un parti politique et d'assister à des assemblées, elle devrait probablement aussi avoir le droit d'exprimer, en termes modérés, ses opinions sur des questions d'intérêt public. Il a ajouté qu'il considérerait que le droit des fonctionnaires de s'exprimer en public à de telles assemblées devrait être assujéti à certaines limites. Selon lui, la liberté de parole n'est pas une valeur absolue. Elle doit être qualifiée dans ce cas dans la mesure où elle ne compromettra pas l'impartialité et l'efficacité réelles ou perçues de la fonction publique.

M. le juge Grant a ajouté qu'un fonctionnaire devrait avoir les droits suivants:

- verser les frais d'adhésion à un parti politique

- * verser des contributions à la caisse d'un parti politique
- * à certaines conditions, obtenir un congé pour être candidat à une élection et reprendre son poste en cas de défaite à l'élection
- * poser des affiches et des pancartes sur sa propriété

Il a émis des réserves quant au droit de faire campagne et a précisé que si ce droit devait être conféré, il faudrait qu'il soit soumis à des lignes directrices. D'après lui, les fonctionnaires devraient éviter de parler à la radio ou d'apparaître à la télévision. Enfin, il a dit qu'il est souhaitable que les droits des fonctionnaires provinciaux et fédéraux soient uniformisés.

3. Syndicat des employés de la Fonction publique de l'Ontario et al: Cour suprême du Canada, 29 juillet 1987, M. le juge Beetz pour la majorité

Dans cette affaire, dans les motifs du jugement majoritaire, l'honorable juge Beetz faisait l'observation suivante au sujet des dispositions de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique (Ontario) qui étaient contestées:

"Le principe de gouvernement est l'impartialité de la fonction publique considérée comme une condition essentielle à l'existence d'un gouvernement responsable."

Concernant ce principe de gouvernement, le juge Beetz a cité et s'est dit d'accord avec le jugement du juge en chef adjoint de l'Ontario, MacKinnon, dont les conclusions sont, de l'avis du juge Beetz, "aussi cruciales qu'inattaquables"; ces conclusions sont les suivantes:

"(Traduction) De toute évidence il existait une convention de neutralité politique des employés de Sa Majesté à l'époque de la Confédération et le raisonnement à l'appui de cette convention est demeuré le même tout au long des années qui ont suivi. Qu'elle fût complètement respectée à cette époque en pratique est sans importance. Ce qui importe, comme je l'ai déjà dit, ce n'est pas le caractère souhaitable des dispositions de la loi du point de vue social mais plutôt le fait que, historiquement, cette convention existait en 1867. Il est difficile de ne pas approuver la conclusion de M. le juge Labrosse selon laquelle "La confiance du public dans la fonction publique exige sa neutralité politique et son impartialité dans la prestation de ses services, peu importe le parti politique au pouvoir". Les dispositions contestées semblent ne faire rien de plus que refléter la convention existante."

Le juge Beetz a ajouté la mise en garde suivante:

"Le fait qu'une province puisse valablement conférer un effet législatif à une condition préalable d'un gouvernement responsable ne signifie pas nécessairement qu'elle peut faire tout ce qui lui plaît du principe du gouvernement responsable lui-même."



*If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESSES

On Tuesday, May 10, 1988:

From the Public Service Commission:

Huguette Labelle Chairman;
Gilbert Scott Commissioner;
Peter Lesaux Commissioner.

TÉMOINS

Le mardi 10 mai 1988:

De la Commission de la Fonction publique:

Huguette Labelle présidente;
Gilbert Scott commissaire;
Peter Lesaux commissaire.

Document
Produit

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 7

Thursday, May 12, 1988

Chairman: Howard Crosby

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 7

Le jeudi 12 mai 1988

Président: Howard Crosby

*Minutes of Proceedings and Evidence of the
Legislative Committee on*

BILL C-273

**An Act respecting political
rights of public employees**

*Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif
sur le*

PROJET DE LOI C-273

**Loi sur les droits politiques
des fonctionnaires**

RESPECTING:

Order of Reference

CONCERNANT:

Ordre de renvoi

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Second Session of the Thirty-third Parliament,
1986-87-88

Deuxième session de la trente-troisième législature,
1986-1987-1988

LEGISLATIVE COMMITTEE ON BILL C-273

Chairman: Howard Crosby

Members

Michael Cassidy
David Daubney
Jean-Robert Gauthier
Jim Hawkes
Barry Moore
Bill Tupper
Barry Turner

(Quorum 4)

Elizabeth B. Kingston
Clerk of the Committee

COMITÉ LÉGISLATIF SUR LE PROJET DE LOI C-273

Président: Howard Crosby

Membres

Michael Cassidy
David Daubney
Jean-Robert Gauthier
Jim Hawkes
Barry Moore
Bill Tupper
Barry Turner

(Quorum 4)

Le greffier du Comité
Elizabeth B. Kingston

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MAY 12, 1988

(8)

[Text]

The Legislative Committee on Bill C-273, An Act respecting political rights of public employees, met at 11:10 o'clock a.m. this day in Room 208 of the West Block, the Chairman, Howard Crosby, presiding.

Members of the Committee present: Michael Cassidy, David Daubney, Jean-Robert Gauthier, Jim Hawkes, Bill Tupper.

In attendance: From the Library of Parliament, Research Branch: William Bartlett and Gerry Schmitz, Research Officers.

Witnesses: Dr. Dale Gibson, Professor of Law, University of Manitoba. Jeffrey House, Barrister and Solicitor. Dr. John Whyte, Dean of the Faculty of Law, Queen's University.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Tuesday, February 9, 1988, concerning Bill C-273, An Act respecting political rights of public employees. (See *Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, March 1, 1988, Issue No. 1*).

Jeffrey House, Dale Gibson, and John Whyte each made an opening statement and answered questions.

It was agreed,—That the brief presented by Jeffrey House be printed as an appendix to this day's *Minutes of Proceedings and Evidence*. (See Appendix "C-273/3").

At 1:05 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Elizabeth B. Kingston
Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 12 MAI 1988

(8)

[Traduction]

Le Comité législatif sur le projet de loi C-273, Loi sur les droits politiques des fonctionnaires, se réunit aujourd'hui à 11 h 10, dans la pièce 208 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Howard Crosby, (*président*).

Membres du Comité présents: Michael Cassidy, David Daubney, Jean-Robert Gauthier, Jim Hawkes, Bill Tupper.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: William Bartlett et Gerry Schmitz, attachés de recherche.

Témoins: Dale Gibson, professeur de droit, Université du Manitoba. Maître Jeffrey House. M. John Whyte, doyen de la Faculté de droit, université Queen.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du mardi 9 février 1988 relatif au projet de loi C-273, Loi sur les droits politiques des fonctionnaires. (Voir *Procès-verbaux et témoignages du jeudi 1^{er} mars 1988, fascicule n° 1*).

Maître Jeffrey House, le Professeur Dale Gibson et M. John Whyte font chacun une déclaration préliminaire et répondent aux questions.

Il est convenu,—Que le mémoire présenté par Maître Jeffrey House figure en appendice aux *Procès-verbaux et témoignages* d'aujourd'hui. (Voir Appendice «C-273/3»).

À 13 h 05, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité
Elizabeth B. Kingston

EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

[Texte]

Thursday, May 12, 1988

• 1109

The Chairman: It is past 11 a.m. I will declare this meeting of the legislative committee on Bill C-273 open.

• 1110

Let me begin by welcoming you to this committee and to indicate we appreciate you taking the time to come here. It is understood that you will direct your considerable legal and other talents to some questions with respect to the constitutionality, I use that in a broad sense, of Bill C-273 and I am sure the members have a number of concerns they would like you to address.

To begin the process we would like to give each of you the opportunity to make a statement, or indicate what concerns you have, or think there ought to be, with respect to the legislation before us. Let us start off by introducing each individual.

Mr. Jeffrey House (Barrister and Solicitor): Thank you, Mr. Chairman. I am a lawyer in Toronto and I have prepared a brief written submission, copies of which are available with the clerk for your consideration.

The Chairman: We will take your submission and have it translated into the other official language and we will have it as part of the record of the committee.

Dr. Dale Gibson (Professor of Law, University of Manitoba): I have been a Professor of Law at the University of Manitoba since shortly after Confederation. I will be moving to Edmonton shortly, where I will be designated the Belzberg Professor of Constitutional Law.

Dr. John Whyte (Dean of the Faculty of Law, Queen's University): I am Professor of Law and Dean of the Faculty of Law at Queen's University in Kingston.

Mr. House: Mr. Chairman and members of the committee, I am very pleased to be able to address you today. I might say I have been particularly concerned about the regime under which public employees have their political rights determined for a number of years, perhaps 10 to 15 years at this point.

Specifically, I have been interested in and involved in the Ontario legislation as well as subsection 32.(3) of the Public Service Employment Act. I was counsel in the Osborne case in which Mr. Cassidy was one of the plaintiffs and which is going to appeal on June 7. I have also had some connection with the Brighthope Law Reform Committee in Ontario which took a very serious look at the Ontario legislation and has made recommendations with respect thereto.

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

[Traduction]

Le jeudi 12 mai 1988

Le président: Il est onze heures passé. Je déclare ouverte cette séance du comité législatif sur le projet de loi C-273.

Permettez-moi tout d'abord de vous souhaiter la bienvenue au Comité et de dire que nous apprécions que vous preniez le temps de venir ici. Vous allez appliquer vos talents, qui sont considérables en matière juridique et en d'autres matières, à certaines questions touchant le respect de la constitutionnalité, au sens large, du projet de loi C-273, et je suis certain que les membres du Comité ont un certain nombre de préoccupations dont ils aimeraient vous entendre parler.

Pour commencer, nous allons vous donner à chacun l'occasion de faire un exposé, ou d'indiquer quelles sont vos préoccupations ou celles que vous estimez importantes à l'égard du projet de loi dont nos sommes saisis. Commençons par présenter chaque personne.

Me Jeffrey House (avocat): Merci, Monsieur le président. Je suis avocat à Toronto et j'ai rédigé un bref mémoire dont des exemplaires ont été remis au greffier à votre intention.

Le président: Nous acceptons votre mémoire et nous le ferons traduire dans l'autre langue officielle pour qu'il fasse partie du procès-verbal.

M. Dale Gibson (professeur de droit, Université du Manitoba): Je suis professeur de droit à l'Université du Manitoba depuis peu après la Confédération. Je passerai bientôt à Edmonton où j'occuperai la chaire Belzberg de droit constitutionnel.

M. John Whyte (doyen de la Faculté de droit, Université Queen's): Je suis professeur de droit et doyen de la Faculté de droit à l'Université Queen's de Kingston.

Me House: Monsieur le président, mesdames et messieurs, je suis très heureux de pouvoir vous adresser la parole aujourd'hui. Je dois dire que je me préoccupe tout particulièrement du régime en vertu duquel les droits politiques des fonctionnaires sont déterminés depuis plusieurs années, peut-être 10 ou 15.

En particulier, je me suis intéressé de très près aux lois ontariennes de même qu'au paragraphe 32.(3) de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique. J'ai été avocat dans l'affaire Osborne où M. Cassidy était l'un des demandeurs, et qui sera entendue en appel le 7 juin. J'ai également eu certains liens avec le Comité Brighthope chargé de la réforme du droit en Ontario qui a examiné de très près les lois ontariennes et a fait des recommandations à cet égard.

[Texte]

At the outset, I would like to say that in my view the proposed bill is leagues ahead of the present subsection 32.(3) of the Public Service Employment Act. I find it to be a praiseworthy attempt to move away from the regime wherein all public employees are restricted in their constitutional rights, whether or not there is a need really for them to be so restricted.

* 1115

I will be making a couple of suggestions with respect to the bill before you. However, I would like that to be understood to be in the sense of friendly criticism, after recognizing that if this bill is passed as it is, it would still be a great step forward.

Mr. Chairman and members of the committee, it appears to me that the basis for your bill is the D'Avignon report of 1979. That report divided the civil service into three categories, for the purpose of proposing political rights for one of the categories, and having an intermediary category.

I note that in clause 1 of your bill, where you define category A, B, and C employees, precisely the same occupational groups as in the D'Avignon report in 1979 are recommended as being appropriate for no control, intermediate control, or no political rights whatsoever.

I suppose one point to be made is that the D'Avignon report is essentially a pre-Charter report, that is to say that although it was a report concerned about similar questions to those relevant under the Charter, it was not identical. I believe there was a balancing act being undergone by the D'Avignon committee that would be similar to the kind of considerations a court would undertake with respect to section 1 of the Charter—but similar, and not identical.

Specifically I do not believe the D'Avignon committee was attempting to limit absolutely as little as possible the rights of civil servants in order to achieve the objective of a neutral and apparently neutral civil service. Everyone who has anything to do with this particularly thorny question, I believe, admits there is an overridingly important value in having a neutral Public Service, and one which to rationally minded persons appears to be neutral as well. It is not a question that Charter rights should be overridden, but the question is, does the bill limit the rights of public servants as little as possible in order to achieve the objective of the bill.

From the point of view of someone who has litigated under section 32, the way it is looked at by an individual public servant is, must my rights personally be limited, when everyone admits that is not necessary to achieve the overriding objectives. I think the D'Avignon categories adopted by this bill are progressive and positive ones, but perhaps there is still some room for freeing some of the people involved.

Particularly it is my view that clause 10, which sets out what happens with category B, that is people in the

[Traduction]

Pour commencer, j'aimerais dire que selon moi le projet de loi a des lieues d'avance sur l'actuel paragraphe 32.(3) de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique. C'est, selon moi, une tentative louable en vue d'abolir le régime par lequel les droits constitutionnels de tous les fonctionnaires sont restreints, que ce soit nécessaire ou non.

Je proposerai quelques suggestions à l'égard du projet de loi dont vous êtes saisis. Toutefois, je tiens à ce que l'on comprenne bien qu'il s'agit d'une critique amicale et que ce projet de loi constituerait un grand progrès, même s'il est adopté tel quel.

Monsieur le président, mesdames et messieurs, il me semble que votre projet de loi se fonde sur le rapport D'Avignon de 1979. Ce rapport divisait la fonction publique en trois catégories aux fins des droits politiques qui étaient accordés à l'une des catégories, tandis qu'il y avait une catégorie intermédiaire.

À l'article 1 de votre projet de loi, vous définissez les employés de catégorie A, B et C, ce sont précisément les groupes professionnels pour lesquels le rapport D'Avignon de 1979 ne recommandait aucun contrôle, un contrôle intermédiaire ou aucun droit politique.

Il faut souligner que le rapport D'Avignon précède la Charte; il se préoccupait de questions semblables à celles qui relèvent de la Charte, mais il n'était pas identique. Je crois que le Comité D'Avignon a tenté d'équilibrer les choses d'une façon semblable aux considérations dont tiendrait compte un tribunal en ce qui concerne l'article 1 de la Charte—des considérations semblables, mais non identiques.

Plus précisément, je ne crois pas que le comité D'Avignon tentait de porter atteinte le moins possible aux droits des fonctionnaires en vue de réaliser l'objectif d'une fonction publique neutre et apparemment neutre. Tous ceux qui ont abordé cette question particulièrement épineuse admettent que la neutralité de la fonction publique est une valeur d'importance primordiale et qu'il faut également qu'ils paraissent neutres aux yeux de personnes raisonnables. La question n'est pas que les droits garantis par la Charte ne peuvent pas être subordonnés, mais bien de savoir si le projet de loi restreint aussi peu que possible les droits des fonctionnaires en vue de réaliser son objectif.

Je sais, pour avoir plaidé l'article 32, que le point de vue du fonctionnaire est le suivant: est-ce que mes droits personnels doivent être restreints, alors que tous reconnaissent que cela n'est pas nécessaire pour réaliser les objectifs primordiaux. J'estime que les catégories proposées par D'Avignon et adoptées par ce projet de loi sont progressistes et positives, mais peut-être serait-il possible de libérer certaines des personnes en cause.

En particulier, selon moi, l'article 10, qui énonce ce qui se produit dans le cas de la catégorie B, c'est-à-dire la

[Text]

middle categories in the civil service, is on its face unconstitutional, in the following sense. Clause 10 and the following clauses essentially admit it is recognized that some of the people in category B need not have their rights controlled, and so the scheme of the legislation essentially is we admit that some of these need not have their rights controlled. We do not know exactly who they are, and so therefore we are going to have the Public Service Commission have a hearing, and then it will go before a parliamentary committee—I assume the Joint Committee on Statutory Instruments—for a regulation.

• 1120

It may seem like quibbling but, Mr. Chairman and members of the committee, it is my submission to you that it should be reversed. Where there is an admission that some of the people in this category need not be controlled then the appropriate way to address it is that people in category B are to be politically free until they are exempted by regulation because of some overriding reason.

After all, the fundamental freedom, the constitutional freedom is central until there has been a showing that for some reason with respect to this person or this category, another regime must be imposed for important and overriding reasons.

In my written suggestions, proposal (a) says:

Employees in Category B shall be deemed to have all the rights set out in section 3 except such persons or occupational groups as may be designated by regulation.

Proposal (b) says:

No such designation shall be made unless it is determined that such designation is necessary to maintain the non-partisan nature and appearance of the Public Service or to maintain the usefulness of the employer or employees to the Public Service.

In my view, that puts the onus where it belongs: on those who want to override constitutionally guaranteed fundamental rights.

I indicate in my written submission that I think, practically speaking, your categories A and C are beyond reproach. I think it is very, very unlikely that any court would find it is unreasonable for you to exempt executives or senior management personnel from controls on their political activity.

But with respect to section B, another reason it is perhaps more important than it first appears is that although the bill appears to suggest a mechanism whereby after eight months, the Public Service will decide which people have to be given their freedom, so to speak, and then it goes before the parliamentary committee, really, if the parliamentary committee is unable to come to a

[Translation]

catégorie intermédiaire de la fonction publique, est, de prime abord, inconstitutionnel, au sens suivant. L'article 10 et les articles suivants reconnaissent essentiellement qu'il n'est pas nécessaire de restreindre les droits de certaines personnes appartenant à la catégorie B, de sorte que le projet de loi admet essentiellement qu'il n'est pas nécessaire de restreindre leurs droits dans certains cas. Nous ne savons pas exactement de qui il s'agit, et il y aura donc une audience de la Commission de la fonction publique, puis un règlement qui sera étudié par un comité parlementaire, je suppose le Comité mixte des textes réglementaires.

Je ne voudrais pas donner l'impression de couper les cheveux en quatre, monsieur le président, mesdames et messieurs, mais j'estime qu'il faudrait adopter la démarche inverse. Lorsque l'on admet que certains membres de cette catégorie n'ont pas besoin d'être contrôlés, il convient alors de déclarer que les membres de la catégorie B sont politiquement libres tant qu'ils ne sont pas exclus par règlement pour un motif primordial.

Après tout, la liberté, la liberté constitutionnelle est fondamentale tant qu'on n'a pas montré que pour un motif quelconque, à l'égard de telle personne ou de telle catégorie, il faut imposer un autre régime pour des raisons importantes et primordiales.

Dans mon mémoire, la proposition a) se lit comme suit:

Les employés de la catégorie B sont réputés avoir tous les droits énoncés à l'article 3, à l'exception des personnes ou des groupes professionnels désignés par règlement.

La proposition b) se lit comme suit:

Cette désignation ne sera faite que si elle est jugée nécessaire pour conserver le caractère non partisan et l'apparence non partisane de la Fonction publique ou pour conserver l'utilité de l'employeur ou des employés pour la Fonction publique.

À mon avis, la charge de la preuve se trouve ainsi là où elle doit être: elle incombe à ceux qui veulent porter atteinte constitutionnellement aux droits fondamentaux garantis.

J'indique dans mon mémoire que selon moi, sur le plan pratique, vos catégories A et C sont irréprochables. J'estime qu'il est tout à fait improbable qu'un tribunal juge qu'il est déraisonnable d'exclure les cadres supérieurs des contrôles touchant leur activité politique.

Mais en ce qui concerne la catégorie B, la chose est peut-être plus importante qu'il n'apparaît de prime abord, car même si le projet de loi propose un mécanisme par lequel la Commission de la Fonction publique décidera dans les huit mois qui doit, pour ainsi dire, avoir sa liberté, il faudra ensuite aller devant un comité parlementaire et si celui-ci est incapable d'en arriver à

[Texte]

resolution, we are back at square one and everyone in part B remains politically controlled. In my view, that is inappropriate. As I say, it should be the reverse.

It is also true that any new occupational group is automatically put into group B. That is in section 12 of your bill. And so, again, the presumption is that people are to be controlled until the bureaucracy decides they need not be politically controlled, whereas I believe the presumption in our Constitution is that people need not be controlled until there is a showing to the contrary. That is the one major complaint I have about the bill.

The second point is perhaps less important; however, it appears to me that your bill removes a right that exists right now under section 32.(3) of the Public Service Employment Act.

As committee members will be aware, that section establishes the right of any person in the Public Service to apply to the Public Service Commission to ascertain whether one's ability to perform in the Public Service would be impaired by political candidacy.

Any employee in the Public Service now has the right to go and ask them to ascertain this and be told whether or not that person can be a candidate. Your bill apparently takes that away for both group A and group B.

With respect to group A, I have had the opportunity to look at the history of who has been granted the right to political candidacy by the Public Service Commission. I am not aware of anyone in either SM or EX who has been granted such a right over the years by the Public Service Commission. Numerous people in group B have, however, been granted that right. Once the procedure has been gone through, the Public Service Commission says an individual may be a candidate.

• 1125

Perhaps in the interests of a broader kind of determination procedure, your bill takes that away. I do not believe that is necessary. Since I am testifying about constitutional values, I quote the case of *McLean v. the Attorney General of Nova Scotia* (1987) D.L.R. (4th) 306, where the court treated very seriously the right to be a political candidate. The court found that a law saying someone convicted of a serious criminal offence could not be a candidate to the legislature was "paternalistic and excessive in impinging on the right of the voters to elect the member of their choice."

Since it has not been necessary in the past to control candidates so broadly as this bill does, I doubt that, if challenged, a court would find that it has now become necessary. I suggest that might be addressed.

In my last point, I welcome very much the suggestion in the bill that a parliamentary committee will make the

[Traduction]

une décision, nous en reviendrons à la case de départ et tous les employés de la catégorie B demeureront assujettis à des contrôles. À mon avis, cela ne convient pas; il faudrait le contraire.

Il est également vrai que tout nouveau groupe professionnel entre automatiquement dans le groupe B. Cela se trouve à l'article 12 du projet de loi. Ici encore, on suppose qu'il faut contrôler les gens tant que la bureaucratie n'aura pas décidé que ce n'est pas nécessaire, alors que selon moi notre Constitution suppose qu'il n'est pas nécessaire de contrôler les gens tant qu'il n'y a pas eu preuve du contraire. C'est là la principale réserve que j'ai à propos du projet de loi.

Le second point est peut-être moins important; toutefois il me semble que votre projet de loi supprime un droit qui existe actuellement en vertu du paragraphe 32.(3) de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique.

Comme les membres du Comité le savent bien, cet article autorise tout fonctionnaire à demander que la Commission de la Fonction publique détermine si sa capacité de fonctionner dans la Fonction publique serait réduite par une candidature politique.

Tout fonctionnaire a actuellement le droit de demander à la Commission d'établir ce fait et de se faire dire s'il peut ou non être candidat. Il semble que votre projet de loi supprime ce droit pour les groupes A et B.

En ce qui concerne le groupe A, j'ai eu l'occasion d'examiner la liste de ceux à qui la Commission de la Fonction publique a accordé le droit de se porter candidat. Je ne connais pas un seul cas où la Commission de la Fonction publique aurait accordé ce droit à un membre de la catégorie SM ou EX. Néanmoins, de nombreuses personnes de la catégorie B ont obtenu ce droit. Une fois toutes les formalités accomplies, la Commission de la Fonction publique déclare qu'un fonctionnaire peut présenter sa candidature.

Votre projet de loi supprime cela sous prétexte d'élargir le processus de détermination. Cela ne me paraît pas nécessaire. Comme je suis là pour parler de la constitutionnalité du projet de loi, je vous citerais l'affaire *McLean contre le procureur général de Nouvelle-Écosse* (1987) D.L.R. (4e) 306, où le tribunal a pris très au sérieux le droit d'être candidat à des élections. Il a estimé qu'une loi interdisant à quiconque avait été reconnu coupable d'une infraction criminelle grave de présenter sa candidature à l'Assemblée législative était «paternaliste et empiétait de façon excessive sur le droit des électeurs à élire le député de leur choix».

Comme il n'a pas été nécessaire jusqu'ici, d'exercer sur les candidatures un contrôle aussi important, je doute fort qu'en cas de contestation un tribunal estimerait que cette loi est devenue nécessaire. Il faudrait se pencher sur ce problème.

Enfin, le projet de loi laisse entendre qu'un comité parlementaire accordera les exemptions, ce qui me paraît

[Text]

exemptions. As members may know the original "Dialogue Express" which led to some of the litigation included guidelines about what public employees could do. The Public Service Commission has this morning come out with new guidelines, so I read in the newspaper, which are apparently more liberal. But, as any court will insist, guidelines are not law. The Charter requires prescription in law of any limitation of a fundamental right or freedom. The difficulty with guidelines is that they tend to move all over the place as traditions change and as public opinion shifts one way or the other. I very much welcome the suggestion that you will have regulations.

The Chairman: As chairperson I am not permitted to ask questions, but I would like somebody to note your comment on the constitutionality of excluding the deputy ministers in the top class. I would have thought this bill does not exclude them; it does not give them the right to apply for a leave of absence and so on. Under the Constitution I would have thought they do have the right. They cannot be stopped from running for office or seeking office.

Mr. House: The Constitution guarantees the right to be qualified for Parliament or a legislative assembly. That is a right like the right to speech and freedom of assembly that might be overridden by an objective of overriding importance. But since in the past there has never been that control—

The Chairman: You would have to say that it is not sufficient that they resign from their office and seek election. They should be allowed to seek election and maintain their office, is that it?

Mr. House: No I do not say that. I say they should be allowed to make an application to the Public Service Commission as they now are under subsection 32.(3), to ascertain whether there would be any damage to the public service by their being a candidate. For example, someone working in Ottawa might want to be a candidate for an assembly in Nova Scotia, and if he were on leave of absence in Nova Scotia, there might be no damage to his position in Ottawa. With respect to both categories A and B, no damage is done by continuing the present system, whereby they can apply to the Public Service Commission, which then decides on the facts of their individual case.

Dr. Gibson: If you had called on me first, sir, while I had a lap full of ice-cubes, I might have been swifter than I will be now they have melted.

My general position on the legislation is to congratulate the proponents of the legislation. I agree with Mr. House that overall it would be a very decided

[Translation]

une excellente chose. Vous êtes peut-être au courant du «dialogue express» qui fournissait quelques directives au sujet de ce que les fonctionnaires pouvaient faire. Ce matin, la Commission de la Fonction publique a publié de nouvelles lignes directrices qui semblent plus libérales, d'après ce que j'ai lu dans les journaux. Néanmoins, comme n'importe quel tribunal vous le dira, les lignes directrices n'ont pas force de loi. La Charte exige que toute limitation d'un droit ou d'une liberté fondamentale soit prescrit dans la loi. Les lignes directrices ont tendance à suivre l'évolution des traditions et de l'opinion publique. Il est donc souhaitable que vous ayez des règlements, comme le projet de loi le prévoit.

Le président: En tant que président, je ne peux pas poser de questions, mais j'aimerais que quelqu'un relève vos observations quant à la constitutionnalité de l'exclusion des sous-ministres. Je pensais que ce projet de loi ne les excluait pas; il ne leur accorde pas le droit de demander un congé, par exemple. Je croyais que la Constitution leur conférerait ce droit. On ne peut pas les empêcher de présenter leur candidature.

Me House: La Constitution garantit le droit de présenter sa candidature au Parlement ou à une assemblée législative. Au même titre que le droit de parole et la liberté d'assemblée, ce droit peut disparaître lorsqu'il entre en conflit avec des droits plus importants. Mais comme ce contrôle n'a jamais été exercé jusqu'ici. . .

Le président: Diriez-vous qu'il ne suffit pas de les laisser démissionner de leur poste pour présenter leur candidature? Il faudrait leur permettre de le faire tout en restant en fonction?

Me House: Non, je n'ai pas dit cela. Il faudrait les autoriser à présenter une demande à la Commission de la fonction publique comme ils peuvent le faire actuellement en vertu du paragraphe 32.(3), afin de vérifier si leur candidature risque de faire du tort à la Fonction publique. Par exemple, quelqu'un qui travaille à Ottawa peut vouloir présenter sa candidature à l'Assemblée législative de Nouvelle-Écosse et si cette personne est en congé, en Nouvelle-Écosse, cela ne nuira peut-être aucunement aux fonctions qu'elle remplit à Ottawa. En ce qui concerne les catégories A et B, le système actuel qui permet aux fonctionnaires de faire une demande à la Commission de la Fonction publique afin qu'elle décide de chaque cas particulier pourrait être maintenu sans inconvénient.

• 1130

M. Gibson: Si vous aviez commencé par moi avant que les cubes de glace que j'avais sur les genoux ne fondent, j'aurais eu plus de nerf.

Quant à mon opinion générale au sujet de cette loi, je tiens à dire que je félicite ses auteurs. Je suis d'accord avec M. House pour dire que, dans l'ensemble, elle améliore la

[Texte]

improvement on the status quo. Like Mr. House, however, I have some significant concerns and reservations about the legislation.

By way of backdrop to the few thoughts I am going to offer, I should say it is my view that clause 32 of the present legislation will not ultimately survive a Charter attack. Though I find reason to agree with a number of the interpretations offered by Mr. Justice Walsh in the Osborne case, I disagree with his view that clause 15 is not applicable.

In my view, the present legislation offends sections 2, 3 and 15 of the Charter. It would not be protected as a reasonable limit in a free and democratic society by section 1 of the Charter, because it is over-broad.

It is over-broad in two respects: First, in the absolutely sweeping way in which it brings in virtually all employees; secondly, in the range of prohibited activities which goes further than necessary to achieve the desirable end of protecting and ensuring impartiality of the civil service.

So I start from that—I do not know whether you would call it radical point of view—critical point of view of the existing situation.

I then ask myself whether Bill C-273 goes far enough to remedy the constitutional defects in the present legislation. I acknowledge this is without deep conviction; I think it is a debatable one and I would not want to bet a lot of money on a Supreme Court ruling, but the best judgment I can provide is that Bill C-273 does not go quite far enough to save the legislation from constitutional attack.

Clearly, it is a great improvement on what now exists. Although it contains a number of highly ambiguous terms of art like “directly conflict” in clause 4, “public statement”—what is a public statement?—in clause 4, “equivalent position” in clause 8, it is my view these terms can all be fleshed out by judicial interpretation. They are capable of working satisfactorily, so the degree of ambiguity involved is probably necessary at this stage of development of the legislation and I do not think would be seen to offend the Charter.

Nevertheless, I do have a few serious concerns. Probably the least serious of my concerns is that the legislation does not address the municipal arena at all. The present legislation does not either. But the present legislation neither prohibits nor permits involvement at the municipal level, and a court would read that as simply not interfering at all, unless it comes within one of the other proscriptions.

This legislation, by expressly permitting political activity for category C employees at the federal, provincial and territorial level, may well be construed to exclude activities at the municipal level. I may be wrong. I would certainly argue for a contrary interpretation if I were dealing with the matter. But I think it is a question that calls for some consideration. There may indeed be

[Traduction]

situation actuelle. Néanmoins, comme lui, j'ai de sérieuses réserves.

Pour placer mes observations dans leur contexte, je dirais qu'à mon avis l'article 32 de la loi en vigueur ne survivra pas aux attaques portées en vertu de la Charte. J'approuve plusieurs des interprétations du juge Walsh dans l'affaire Osborne, mais je ne suis pas d'accord avec lui pour dire que l'article 15 ne s'applique pas.

A mon avis, la loi actuelle contrevient aux articles 2, 3 et 15 de la Charte. Sa portée est trop générale pour qu'on puisse considérer qu'elle impose des limitations raisonnables dans une société libre et démocratique, aux termes de l'article 1 de la Charte.

Elle est trop générale à deux égards: Premièrement, parce qu'elle s'applique pratiquement à tous les employés et, deuxièmement, parce que le nombre d'activités interdites est plus important qu'il est nécessaire pour protéger et assurer l'impartialité de la Fonction publique.

Par conséquent, je commencerais par cette évaluation critique de la situation actuelle et peut-être trouverez-vous qu'il s'agit d'un point de vue radical.

Je me demande ensuite si le projet de loi C-273 ira assez loin pour remédier au défaut constitutionnel que contient la loi en vigueur. Sans en être vraiment convaincu, car c'est très contestable et je ne parierais pas beaucoup d'argent sur le jugement de la Cour suprême, mais à mon sens, le projet de loi C-273 ne va pas assez loin pour mettre la loi à l'abri des attaques sur le plan constitutionnel.

Il représente certainement une grande amélioration. Même s'il contient plusieurs termes très ambigus comme «directement en conflit» à l'article 4, «déclaration publique»—qu'est-ce qu'une déclaration publique?—à l'article 4, «poste équivalent», à l'article 8, j'estime que toutes ces expressions pourront être précisées par l'interprétation qu'en feront les tribunaux. Elles sont acceptables, cette ambiguïté est sans doute nécessaire à ce stade et je ne pense pas que cela aille à l'encontre de la Charte.

Néanmoins, plusieurs choses m'inquiètent. La moindre de mes inquiétudes est sans doute le fait que le projet de loi ne parle pas de la politique municipale. La loi en vigueur non plus. Néanmoins, la loi actuelle n'interdit pas ou n'autorise pas la participation à la politique municipale et un tribunal considérerait que cela ne nuit aucunement à l'impartialité des fonctionnaires, à moins qu'une des autres interdictions ne s'applique.

Comme ce projet de loi autorise expressément les employés de la catégorie de se livrer à des activités politiques au niveau fédéral, provincial et territorial, on peut considérer qu'il exclut les activités au niveau municipal. Je me trompe peut-être. Je ferais certainement valoir une interprétation contraire si je devais défendre ce genre de cause. Mais il vaut la peine d'étudier la question.

[Text]

circumstances in which political activity at the municipal level may interfere with the legitimate public duties of a federal civil servant. It seems to me this is a topic that needs some consideration before the legislation is finalized.

• 1135

In my opinion my second concern is considerably more serious: The restriction placed upon a federal civil servant who is thinking about going into politics is unnecessarily sweeping in point of view of the range of time affected.

As I read the legislation, the employee would have to announce, by notice to the employer, the intention to become a candidate at the moment the intention manifested itself—or at least was about to go public. In realistic terms, this might well be a couple of years before an election. The employee would then be disabled through his employment, in the sense of having to go on unpaid leave from that point until the end of the election.

That creates two problems. In the first place, there may be a lengthy lead time before the election. If the individual is to be given a realistic opportunity to vie for a candidature, he or she has to be available at the moment the nomination meeting is held.

Secondly, unlike my reading of the current legislation, this legislation does not appear to allow the intended candidate who loses the nomination to come back to work.

As I read it, you go on leave as soon as you seek the nomination. If you do not get it, you are on leave until the election. I suppose this is a drafting glitch, but if it were not remedied, it would seem to me to be an undue infringement on the political rights of those involved.

My third—and this will be my final—criticism of Bill C-273 is that I think it is still too broad with respect to the range of employees whose rights are restricted. I have no problem with category A—despite the fact that there may be some vagueness which needs to be sorted out and dealt with—but category B, in my view, is too rough in the sense that it requires, for example, all lawyers to be put in the same bag, all employees of a particular nature to be treated in the same manner.

A legislative test dealing with the political rights of individuals that categorizes them on such a broad and sweeping and non-functional basis is, in reality, constitutionally offensive. As I read the legislation, the Public Service Commission does not have the option under the bill to say that this group of lawyers is sensitive and will thus not be given the rights, and that group is not.

Remember, it is not just lawyers; we are talking about statisticians, economists—a wide, wide range of employees. Without that fine-tuning capability—and I do not think the legislation gives it to the Public Service Commission—

[Translation]

Dans certaines circonstances, les activités politiques au niveau municipal peuvent effectivement nuire aux attributions légitimes d'un fonctionnaire fédéral. C'est une question qu'il faudrait examiner avant d'adopter le projet de loi.

Mon deuxième sujet de préoccupation est beaucoup plus grave: les restrictions imposées aux fonctionnaires fédéraux qui songent à se lancer en politique couvrent une période inutilement longue.

Tel que je comprends le projet de loi, l'employé doit aviser son employeur de son intention de présenter sa candidature avant de se déclarer candidat; en pratique, cela pourrait se produire deux ans avant une élection. L'employé se verrait alors obligé de prendre un congé sans solde à partir de ce moment-là, jusqu'à la fin des élections.

Cela crée deux problèmes. D'abord, il peut s'écouler une longue période avant les élections. S'il veut vraiment pouvoir présenter sa candidature, le fonctionnaire doit être disponible au moment où a lieu l'assemblée de présentation.

Ensuite, contrairement à la loi en vigueur, ce projet de loi ne semble pas autoriser l'employé dont la candidature n'est pas retenue à réintégrer son poste.

Si j'ai bien compris, vous êtes en congé dès que vous présentez votre candidature. Si votre candidature n'est pas retenue, vous demeurez en congé jusqu'aux élections. Il s'agit sans doute d'une omission, mais si l'on n'y remédie pas, je vois là une atteinte injustifiée aux droits politiques des intéressés.

Ma troisième et dernière critique à l'égard du projet de loi C-273 est qu'il limite encore les droits d'un trop grand nombre d'employés. Je ne vois pas d'objection en ce qui concerne la catégorie A, même s'il reste des détails trop vagues à préciser, mais la catégorie B me paraît trop stricte en ce sens qu'elle place tous les avocats, par exemple, dans le même panier, et tous les employés de la même catégorie professionnelle.

Une loi portant sur les droits politiques des fonctionnaires qui classe ces derniers dans des catégories aussi générales est inconstitutionnelle. Si j'ai bien compris, la Commission de la Fonction publique ne peut pas dire que tel groupe d'avocats doit être privé de droits politiques et que tel autre groupe peut s'en prévaloir.

N'oubliez pas que les avocats ne sont pas seuls en cause; cela s'applique également aux statisticiens, aux économistes et à toutes sortes d'autres employés. Sans cette possibilité de faire certaines distinctions—je ne pense

[Texte]

I would see the legislation as remaining too broad, and unconstitutionally so.

I did toy with the arguments on the other side. I tend to be one who favours increasing the political rights of civil servants, but I understand and respect the need for there to be an impartial civil service. I spent some time thinking about the arguments that might be made from the other side. Would Bill C-273, by going as far as it does, violate anybody's constitutional rights or in some way undermine constitutional realities and current constitutional principles?

• 1140

I think it creates opportunities for abuse by way of pressure being put subtly on civil servants, and there is other potential for abuse as well. If you were interpreting the Constitution consistent with the principles of the U.K. Constitution, which is imbedded in the preamble to the Constitution Act, 1867, I suppose one could say that this might be a danger to the fundamental notion of Public Service impartiality.

Although that risk exists, there are sufficient political and legal ways of combating the risk, and you know them better than I do. In view of those methods, I do not see the risk as a violation of the constitutional principle of impartial Public Service.

There are some obvious drafting glitches and some maybe not quite so obvious. I will simply pass my list of glitches to the clerk.

The Chairman: You made reference to seeking office and other aspects of municipal politics. Perhaps if we flag that as an important issue to the committee we can go back to it. As Mr. Gauthier and now Dr. Tupper indicate, that also extends to school boards and a variety of offices.

The possibility of a municipal political party occurs to me also. I am not knowledgeable on Montreal politics, but I understand there is a civic party of some sort that offers candidates. The question arises whether that would be a political party. I can see that is going to cause problems.

As a footnote, the Charter of Rights and Freedoms does not mention municipal office either.

Dr. Gibson: That is true, although it applies to the municipal level and that is generally accepted.

Mr. Gauthier: If it does apply to municipal levels, does it apply also to school boards and other agencies, or quasi-political bodies like utility boards?

Dr. Gibson: I am notoriously over-broad in my ambitions for the Charter. I have been shot up rather badly by the courts. My point of view would be, it should

[Traduction]

pas que la loi la confère à la Commission de la Fonction publique—la loi demeure trop générale et elle est donc inconstitutionnelle.

J'ai examiné les arguments opposés. Personnellement, j'estime qu'il faut élargir les droits politiques des fonctionnaires, mais je comprends la nécessité de maintenir l'impartialité de la Fonction publique. J'ai réfléchi un certain temps aux arguments qui pourraient être invoqués pour défendre l'autre point de vue. En allant aussi loin, le projet de loi C-273 ne viole-t-il pas les droits constitutionnels de qui que ce soit ou ne va-t-il pas à l'encontre des réalités et des principes constitutionnels actuels?

Cela crée la possibilité d'exercer subtilement des pressions sur les fonctionnaires et il y a également d'autres risques d'abus. Si vous interprétez la Constitution conformément au principe de la Constitution du Royaume-Uni, qui est enchâssé dans le préambule de l'Acte constitutionnel de 1867, vous direz sans doute que le principe fondamental de l'impartialité de la Fonction publique risque d'être compromis.

Même si ce risque existe, vous êtes mieux placés que moi pour savoir qu'il existe suffisamment de moyens politiques et juridiques pour l'éviter. Compte tenu de ces recours, ce risque ne va pas, selon moi, à l'encontre du principe de l'impartialité de la Fonction publique énoncé dans la Constitution.

Le projet de loi contient plusieurs erreurs de rédaction évidentes et quelques autres moins flagrantes. Je vais en communiquer la liste au greffier.

Le président: Vous avez parlé des candidatures et des autres aspects de la politique municipale. Peut-être le comité pourrait-il revenir sur cette question. Comme M. Gauthier et M. Tupper l'ont dit, cela s'applique également aux commissions scolaires et à diverses charges publiques.

Il y a également le cas des partis politiques municipaux. Je ne suis pas au courant de la politique montréalaise, mais je crois qu'il y a un parti municipal qui propose des candidats. Il s'agit de savoir s'il s'agirait ou non d'un parti politique. Cela risque de poser des problèmes.

À ce propos, la Charte des droits et libertés ne parle pas non plus des charges municipales.

M. Gibson: C'est vrai, même si cela s'applique au niveau municipal et qu'il s'agit d'un principe généralement accepté.

M. Gauthier: Si cela s'applique à la politique municipale, cela s'applique-t-il également aux commissions scolaires et aux autres organismes et notamment aux organismes quasi-politiques comme les commissions de services publics?

M. Gibson: Comme chacun le sait, je suis en faveur d'une application très générale de la Charte. Je me suis fait malmené par les tribunaux. J'estime que cela devrait

[Text]

extend to a wide range of municipal level activities. But I think I am unfashionable in that.

The question here is not whether the charter applies as against the municipal order of government, but whether, in applying it to federal government, the feds are justified in restricting municipal activities. That is a different question. All constitutionalists will agree the Charter, if it is appropriate, will restrict the federal order of government in trying to limit political activities at the lowest level.

Dr. Whyte: I want to address three things. Is this bill and the purpose behind it going to pass muster as a legitimate limitation of Charter rights? And under that question, what exactly is the limitation of Charter rights at stake?

• 1145

The second question is that, if there is an abstract or conceptual case for the purpose behind this bill to pass muster as a limitation of Charter rights, will this actual bill do it in light of its absence of declared purposes? In other words, how important is it in supporting Charter-limiting legislation that the bill itself express a specific theory of public order?

The third question is, does the structure of limitations and restraints imposed by this bill pass muster as legitimate restraints regardless of the legitimacy of the purpose? If we agree the purpose behind this bill is a good one for a democratic society to pursue and the limitations on rights are therefore appropriate limitations, is the actual structure of limitations appropriate, permissible, allowable?

We have had three comments already from the previous two witnesses suggesting the answer to that question is no. One comment was that the interim period seems to close down all category B people from participation until they are liberated by PSC regulations. That is an excessive limitation for no demonstrable purpose. In fact it is for a counter-demonstrable purpose because some seven months later we are going to see that they are perfectly appropriate active political players. By definition we are going to see that.

The second comment was that the categories are too broad in the B group and do not fit the real needs for limitation of political activity by public servants. The fit of the categories in B is not the fit of the function to be served by the limitation.

The third one, identified by Dale Gibson, is the problem arising under subclause 7.(2), relating to the "declare you are a candidate and quit work for two years" problem, regardless of how short-lived your political aspiration may be.

[Translation]

s'appliquer à toute une gamme d'activités politiques au niveau municipal. Mais je m'écarte sans doute de l'opinion générale.

Il s'agit non pas de savoir si la Charte s'applique ou non à la politique municipale, mais plutôt, étant donné qu'elle s'applique au gouvernement fédéral, si ce dernier a le droit de limiter les activités politiques municipales. Ce n'est pas le même problème. Tous les constitutionnalistes s'accorderont à dire que la Charte empêche le gouvernement fédéral de limiter les activités politiques au niveau le plus bas, si c'est justifié.

M. Whyte: Je voudrais soulever trois questions. Ce projet de loi et son objectif limitent-ils de façon légitime les droits que confère la Charte? Et dans quelle mesure exactement risquent-ils de limiter ces droits?

La deuxième question est celle de savoir s'il y a une explication conceptuelle ou abstraite du projet de loi en ce qu'il limite la Charte des droits. Le projet de loi limiterait-il la Charte à cause de l'absence d'un objet explicite? En d'autres termes, dans quelle mesure est-ce important, dans le contexte de la limitation de la Charte, que le projet de loi lui-même exprime une théorie spécifique en matière d'ordre public?

La troisième question est la suivante: la structure des limites et des restrictions imposées par le projet de loi est-elle acceptable et légitime, quelle que soit la légitimité de l'objet visé? Si nous convenons que l'objet qui sous-tend le projet de loi est bon, pour une société démocratique, et que les limites applicables aux droits sont donc appropriées, la structure des limites est-elle appropriée et admissible?

Les deux témoins qui m'ont précédé ont déjà fait trois commentaires laissant entrevoir que selon eux, la réponse est négative. L'un des commentaires était que la période intérimaire semble interdire à tous les membres de la catégorie B de participer tant qu'ils n'auront pas été libérés par les règlements de la Commission de la Fonction publique. Il s'agit là d'une limite excessive qui ne correspond pas à un objectif démontrable. D'ailleurs, ce serait plutôt le contraire du démontrable, car sept mois plus tard nous verrons qu'il s'agit de joueurs politiques actifs tout à fait appropriés. C'est ce que nous allons voir, par définition.

Le deuxième commentaire était que les catégories du groupe B sont trop larges et qu'elles ne cadrent pas avec les besoins réels en matière de limitation de l'activité politique des fonctionnaires. Les catégories contenues dans le groupe B ne cadrent pas avec l'objet visé par les restrictions.

Le troisième problème, identifié par Dale Gibson, est celui que soulève le paragraphe 7.(2) où il s'agit de se déclarer candidat et d'arrêter de travailler pendant deux ans, quelle que soit la durée des aspirations politiques de l'intéressé.

[Texte]

Is this a purpose that is going to pass muster? One starts by asking what the limitations of rights are that we find this tremendous countervailing purpose to support the limitation? Again, Dale Gibson has identified them as clauses 2, 3 and 15. I think that is right. Under clause 3 there is a right to run an election. This bill requires a leave of absence to run an election when it is not at all clear that running an election is inconsistent with performing one's duty. For instance, one can run an election by not campaigning and do a perfectly fine job, or by campaigning in off-hours. It does impose a direct economic cost on running an election that the rest of society does not bear as long as the other employees of the world—whether employees or self-employed—can juggle their competing agendas. There is no structural limitation.

The provision that says you must lose your job if you win is costly, given the tenuous nature of pensions. Depending on the jurisdiction, you have to win up to three elections—although I suspect that is changing everywhere—and there is a real cost to losing your job in terms of pension rights and employability. There is not even any opportunity to consider an adjustment or leave of absence in appropriate circumstances, and this imposes a real on-the-street cost when public servants are considering whether to run for elections. I do not know whether it amounts to a constitutional problem. In my view it does. It is a functional burden of some importance. Of course, the most obvious cost of this bill is that some cannot run.

• 1150

As for the right to freedom of expression in clause 2, many people are not able to solicit for candidates or to become deeply involved in a campaign, and their freedom of expression is clearly limited by virtue of the terms of this bill. Freedom of association is limited for some category A people, at least, and for some category B people, assuming that association of rights means more than membership but includes such things as holding office in an association or promoting the objects of an association to some extent. It is clearly limited.

Regarding equality rights, not only are there inequalities between A, B, and C categories, but also there are inequalities within category B employees. All of A, B, and C are different from people who are not in the Public Service at all, in terms of the burden on them of seeking public office or seeking to participate in election campaigns.

Of course, we do not know that the equality section of the Charter is interested in these kinds of categorizations

[Traduction]

Est-ce là un objectif qui va passer? Il faut commencer par se demander quelles sont les limites des droits qui peuvent appuyer aussi massivement ces restrictions? Là encore Dale Gibson les a identifiées dans les articles 2, 3 et 15. Je pense qu'il a raison là-dessus, l'article 3 prévoit le droit d'organiser une élection. Le projet de loi exige du fonctionnaire qu'il prenne congé pour organiser une élection alors qu'il n'est pas du tout clair que le fait d'organiser une élection puisse nuire au travail du fonctionnaire. Par exemple, l'on peut organiser une élection en ne s'occupant pas de la campagne, et l'on peut faire un très bon travail, tout comme l'on peut faire du travail de campagne en dehors de ses heures normales de bureau. Cela suppose un coût économique direct, que le reste de la société n'a pas à payer dans la mesure où les autres employés—qu'il s'agisse d'employés ou de travailleurs indépendants—peuvent faire coller leur emploi du temps, il n'y a pas de limite au niveau de la structure.

La disposition dit que si en gagnant vous devez perdre votre emploi; cela est coûteux, vu la nature assez précaire des pensions. Cela dépend de la juridiction, mais il vous faut remporter jusqu'à trois élections—mais j'imagine que cela change un peu partout—et si vous perdez votre emploi, cela vous coûte cher en droits de pension et en perspectives d'emploi pour l'avenir. Il est tout à fait exclu d'envisager un rajustement ou un congé sans solde dans certaines circonstances, et cela impose un coût très réel aux fonctionnaires qui envisagent d'être candidats à une élection. J'ignore cependant s'il s'agit là d'un problème constitutionnel. C'est le cas, selon moi, c'est un fardeau fonctionnel d'une importance certaine. Bien sûr, le coût le plus évident du projet de loi c'est que certains ne pourront absolument pas être candidats à une élection.

Quant à la liberté d'expression prévue à l'article 2, un grand nombre de personnes ne pourront pas faire de la sollicitation pour un candidat ni participer activement à une campagne, et leur liberté d'expression sera manifestement limitée par le projet de loi. Quant à la liberté d'association, celle-ci sera limitée pour certains membres de la catégorie A ainsi que de la catégorie B, si l'on suppose au départ que l'association de droit signifie plus que l'appartenance et inclut certaines choses, par exemple tenir un poste au sein d'une association ou faire la promotion des objectifs de l'association. Ce droit est clairement limité.

En matière de droits à l'égalité, non seulement y a-t-il des inégalités entre les catégories, A, B et C, mais il y a également des inégalités au sein de la catégorie B elle-même. Tous les membres des catégories A, B et C diffèrent des gens qui ne font pas du tout partie de la Fonction publique, en ce qui concerne le fardeau que suppose pour eux le fait de se porter candidat ou de participer à des campagnes électorales.

Bien sûr, nous ignorons si les dispositions de la Charte en matière d'égalité visent cette catégorisation ou cette

[Text]

or classifications, as opposed to ones relating to deprivation. My assumption is that when we are through, in about ten years, with sorting out the most preliminary questions about equality, that section will be read very broadly to allow court review of almost any legislative classification that imposes a palpable disadvantage.

What is the purpose of the bill to justify these limitations? The purpose is, as has been said already, the idea of an impartial civil servant. There is a whole host of other purposes identified. For instance, one by Mr. Justice Douglas is the leading case I know of in terms of the political freedom of public servants; that is, *Mitchell v. Public Workers*, a 1947 case of the Supreme Court of the United States.

He identifies the problem of preventing civil servants from being exploited by urging them to take a political role when there is no barrier to their taking a political role. He identifies the importance of a merit system for efficacy and efficiency in the Public Service. A merit system is one in which promotion and advancement take place independent of party affiliation and independent of the operation of patronage. The third purpose he identifies is impartiality. Kernaghan in his book and his article identifies these same purposes, only in a somewhat more refined and elaborated version.

At the heart of it, I am sure, is not the idea about patronage and merit, not the idea about the exploitation of civil servants. Surely those kinds of controls can be put in place short of shutting down the capacity of public servants to participate in public life.

There are ways of regulating managers or managing managers to make sure—there are no guarantees in life; bad managers are everywhere, and corruption is always possible—or to reduce the possibility of making bad management decisions or bad personal decisions by reference to wrongful factors. It is the constant of personnel management, the eradication from decisions of wrongful factors. This is just one more of them. We do not keep people from doing anything that could be used as a wrongful factor simply because it will be used as a wrongful factor.

Those two purposes—to promote merit and to get rid of exploitation—in my view could not possibly be purposes for the act to justify the level of impairment of rights, which is happening.

What about the impartial Public Service? The impartial Public Service is important, not only in terms of reality but also in terms of perception and confidence. The question is whether it is of such overwhelming importance that it justifies the limitation of these rights.

There is an argument coming from the OPSEU, Ontario Public Service Employees' Union, case that in

[Translation]

classification, par opposition aux dispositions qui traitent des cas où les personnes sont privées de ces droits. D'après moi, d'ici environ 10 ans, nous aurions couvert la plupart des questions préliminaires relativement à l'égalité. Cet article sera interprété de façon plus large pour permettre un réexamen par les tribunaux de la quasi totalité des classifications législatives imposant des désavantages concrets.

Tel est l'objet du projet de loi en ce qui concerne la justification de ces limites? Comme cela a déjà été dit, c'est l'idée d'un fonctionnaire impartial. Mais il y a également quantité d'autres objets qui ont été identifiés. Je citerai par exemple le juge Douglas qui s'est prononcé sur la liberté politique des fonctionnaires dans l'affaire *Mitchell* versus les employés publics. C'est une affaire dont la Cour suprême des États-Unis a été saisie en 1947.

Le juge Douglas a identifié le problème que constitue le fait d'empêcher les fonctionnaires d'être exploités en les encourageant à jouer un rôle politique alors qu'il n'y a aucun obstacle les en empêchant. Il identifie l'importance du système de mérite pour assurer l'efficacité et l'efficience de la Fonction publique. Dans un système de mérite la promotion et l'avancement se font indépendamment des affiliations politiques et des faveurs. Le troisième objet qui l'identifie est celui de l'impartialité. Kernaghan, dans son livre ainsi que dans son article, identifie ces mêmes objectifs mais en employant des formules plus complexes.

Le coeur de l'affaire, j'en suis sûr, ce n'est pas la question des faveurs et du mérite ni celle de l'exploitation des fonctionnaires. Il doit être possible d'instaurer des mesures de contrôle à ce niveau sans pour autant empêcher les fonctionnaires de participer à la vie publique.

Il existe des façons de limiter les gestionnaires de façon à ce que—il n'y a pas de garantie dans la vie; il existe de mauvais gestionnaires partout et la corruption est toujours possible—ou de réduire la possibilité de prendre de mauvaises décisions en matière de gestion ou de personnel en s'en rapportant aux mauvais facteurs. L'élimination des facteurs néfastes est une constante de la gestion du personnel. Il ne s'agit là que d'un facteur parmi d'autres. L'on n'interdit pas aux gens de faire quelque chose qui pourrait être néfaste tout simplement à cause de cela.

Ces deux objectifs, notamment promouvoir le mérite et éliminer l'exploitation, ne suffisent pas selon moi pour justifier la limitation des droits qui est prévue dans le projet de loi.

Et qu'en est-il de l'impartialité de la Fonction publique? Cet aspect est important, non seulement dans le contexte de la réalité, mais également au niveau de la perception et de la confiance. La question est cependant de savoir si l'importance de cet élément est si grande que cela justifie la limitation des droits.

Il y a un argument qui découle de l'affaire des syndicats des employés de la Fonction publique de

[Texte]

the opinion of Associate Chief Justice McKinnon makes the argument regarding the impartiality of civil servants even stronger than the question of whether it is important that we have impartial civil servants. He ties the impartiality of public servants to a constitutional convention. Kernaghan, in his writing, is quick to tie impartiality of the Public Service to a constitutional convention. Dale Gibson, by reference to a constitution similar in principle to that of the United Kingdom, was relating this social purpose to a deeper constitutional fix that we have.

This is pretty important in Charter interpretation. If the purpose for the limitation of rights is not only a socially good idea, but also is a constituted good idea, a constituted reality, then it is a very powerful basis for limiting rights.

• 1155

The question is: Is the impartial civil service a constituted public order idea within Canada? For instance, does it flow inexorably from the concept of responsible government under some theory which says that if ministers are to be responsible for public servants, they have the right to set the conditions under which they are willing to carry that responsibility, and that condition is first and foremost and almost exhaustively the condition of confidence?

So responsible government, not American but the Canadian-British idea of responsible government, creates a constitutional structure to which an impartial civil service is inextricably combined to create this constitutional right of the people to have an impartial civil service.

That is a pretty powerful argument and certainly does make the purpose we are looking for to justify these limitations better than simply saying that all things being equal, it would be nice if civil servants were impartial.

I want to say one more thing about the purposes. I think in relation to Charter application, there are two things that cases so far indicate. Well, I suppose the third thing they indicate is that it is foolish to say the cases so far indicate anything since they are such an immense mass of opinion data value, but putting that aside, they indicate a very high sophistication of analysis.

As conceptualists, theoretical as one can get in thinking through why we would put limitations on a civil servant, this is exactly the right level at which to think of this problem. The courts are dazzlingly thoughtful and conceptual about why it is we allow limitations of rights.

I am not trying to suggest Brian Dickson is the second Immanuel Kant, but I am suggesting that he tries very

[Traduction]

l'Ontario (SEFPO). Le juge en chef adjoint McKinnon accorde encore plus d'importance à l'impartialité des fonctionnaires qu'à la question de savoir s'il est important d'avoir des fonctionnaires impartiaux. Il lie l'impartialité des fonctionnaires à une convention constitutionnelle. Kernaghan, dans ses écrits, s'empresse de lier l'impartialité de la Fonction publique à une convention constitutionnelle. Enfin, Dale Gibson, en se rapportant à une constitution qui est semblable, en principe, à celle du Royaume-Uni lie cet objectif social à une tramme constitutionnelle plus profonde.

Cette question est assez importante dans le contexte de l'interprétation de la Charte. Si la limitation des droits est non seulement une bonne idée sur le plan social, mais également une bonne idée sur le plan de la Constitution—autrement dit s'il s'agit d'une réalité constitutionnelle—alors c'est un argument probant en faveur de la limitation des droits.

La question est la suivante: L'idée d'avoir une Fonction publique impartiale est-ce une idée d'ordre public prévue dans la Constitution? Par exemple, cela découle-t-il inexorablement du concept de ce qu'est un gouvernement responsable, en vertu d'une théorie voulant que si les ministres sont responsables des fonctionnaires, ils doivent avoir le droit d'établir les conditions dans lesquelles ils sont prêts à assumer cette responsabilité, la condition première étant la confiance?

Par conséquent, un gouvernement responsable, selon la définition canado-britannique et non pas américaine, crée une structure constitutionnelle à laquelle est inextricablement liée une Fonction publique impartiale en vertu de laquelle les gens ont le droit constitutionnel d'avoir une Fonction publique impartiale.

Il s'agit là d'un argument assez puissant qui justifie ces limites un peu mieux que de tout simplement dire que, toutes choses étant égales, ce serait bien si les fonctionnaires étaient impartiaux.

J'aimerais dire une dernière chose au sujet des objets visés. En ce qui concerne l'application de la Charte, il y a deux choses qui ressortent des affaires examinées jusqu'ici. En troisième lieu, il est absurde de dire que ces affaires font ressortir quoi que ce soit, étant donné la masse de données et d'opinions qui existent. Mais si nous mettons cela de côté un instant, ces affaires font ressortir l'existence d'analyses très poussées.

En tant que partisan du conceptualisme, toute théorie que puisse être notre réflexion concernant les raisons sur lesquelles nous aimerions imposer des restrictions à un fonctionnaire, c'est précisément à ce niveau que se situe le problème. Les tribunaux sont époustouflants dans les raisons et les concepts qu'ils invoquent pour expliquer pourquoi nous autorisons la limitation de certains droits.

Je ne veux pas dire par là que Brian Dickson est le deuxième Immanuel Kant, mais lui-même et ses collègues

[Text]

hard and so do his colleagues in the Courts of Appeal and the Superior Courts try very hard to understand the basis for the social order that limits rights. That is the first thing.

The second thing one can say about it is I think there is a recognition—I hope there is a recognition, at least in the courts and growing in the courts—that we can make a fetish of personal autonomy and freedom, that we can make a fetish of the incidence of personal autonomy and freedom to the extent that we allow all sorts of individuals who come to court to claim freedom, but the social structures out of which they come are by no means ones which permit real freedom to large numbers of people in society.

If it is a value in society that people act freely and be free and be equal in public government, then to some extent those people who are well-placed and well-positioned have to have some limitations on their rights.

We place limitations, for instance, on those who can afford to broadcast by not letting them broadcast simply because they can afford it. We place limitations on those who can afford to run expensive campaigns. We can place some limitations, although not as many as we thought.

Likewise, we might be able to place limitations on those who are already well-positioned; those who by virtue of education, by power, by wealth, by access and by sophistication are perfectly capable of having a tremendous impact on the shape of our public life. We may well say, why should we make the rich get richer and let all public servants have access to public government through elections?

That is part of the social structure we live in. We desire to achieve freedom for all people so we limit the freedom of some who are already well-positioned and we recognize the social structure of privilege in delivering these rights, and that permits a limitation on rights in appropriate circumstances.

My view is that is a kind of thought which runs through cases to a degree and it is a kind of thought which will permit powerful arguments on behalf of impartiality in the civil service to prevail over the loss of individual rights.

The last two points, and I will be very quick on this. So we have a purpose for this bill and we have a compelling purpose for this bill, I think. We probably have a compelling purpose that judges will accept and respect.

Does it matter that the bill is devoid of statement about this purpose? In my view, in a word, the answer is yes; in three words, yes, very much. It is a problem for this bill that there is no guideline to the courts or to the executive branch which is meant to implement the terms of the bill,

[Translation]

des Cours d'appel et des Cours supérieures s'efforcent pour comprendre le fondement de l'ordre social qui limite les droits. Voilà la première chose.

La deuxième chose, c'est, je pense, qu'on reconnaît—j'espère que c'est vrai du moins au niveau des tribunaux—que nous pouvons fétichiser l'autonomie et la liberté personnelle, dans la mesure où nous permettons à quantité de personnes de venir devant les tribunaux réclamer leur liberté, alors que les structures sociales qui les encadrent ne permettent pas la liberté véritable pour les membres de la société dans leur ensemble.

Si l'une des valeurs de la société est que les gens puissent agir librement, être libres, et être égaux au sein de la Fonction publique, alors dans une certaine mesure les personnes qui sont bien placées doivent voir leurs droits limités jusqu'à un certain point.

Nous imposons par exemple des restrictions à ceux qui ont les moyens de faire de la radiodiffusion, pour qu'ils ne puissent pas en faire de trop, tout simplement parce qu'ils disposent de suffisamment d'argent. Nous imposons des restrictions à ceux qui ont les moyens de monter des campagnes très coûteuses. Nous pouvons imposer certaines limites, mais peut-être pas autant que nous le pensons.

De la même façon, nous pouvons peut-être imposer des restrictions à ceux qui sont déjà bien placés, à ceux qui, de par leur formation, leur pouvoir, leur richesse, leur possibilité d'accès et leur sophistication sont parfaitement en mesure d'avoir une très forte incidence sur le schéma de notre vie publique. Nous pourrions très bien dire: Pourquoi laisser les riches s'enrichir et laisser tous les fonctionnaires accéder au gouvernement en se faisant élire?

Tout cela fait partie de la structure sociale à l'intérieur de laquelle nous vivons. Nous souhaitons instaurer la liberté pour tous et c'est pourquoi nous limitons la liberté de certains qui sont déjà bien placés et nous reconnaissons la structure sociale et les privilèges en confirmant ces droits, et c'est cela qui nous permet de limiter certains droits dans ces circonstances bien précises.

Cette pensée est un leitmotiv et on pourra invoquer cette idée pour que l'impartialité de la Fonction publique l'emporte sur la perte de trois individus.

Il me reste encore à couvrir deux derniers points, et je serai très bref. Le projet de loi s'appuie sur un objet bien précis et très probant. Je pense qu'il est suffisamment probant pour que les juges l'acceptent et le respectent.

Mais cela revêt-il de l'importance si le projet de loi ne dit mot de cet objet? Selon moi, la réponse, en un mot, est oui; en deux mots, la réponse est oui, beaucoup. Le problème, c'est que le projet de loi ne contient aucune ligne directrice pour guider les tribunaux ou le pouvoir

[Texte]

no guideline to them about the values which are meant to be achieved. That absence of guidelines, for one thing, makes it difficult to say the limitations are demonstrably justified and prescribed by law. They are not justified in any form.

• 1200

If the Public Service Commission, in imposing the limitations on category B employees, was to advance the kind of analysis you heard from the witness today and I am sure you heard from many witnesses before, about the virtues of impartial civil service in some circumstances the question could well be raised whether that basis for the decision was one the legislation itself contemplates. Implicitly, it does contemplate it. It can be the only reason for this legislation. The legislation does not say so and it does not give any guidelines for the elaboration of standards. The elaborated standards, as they come down, begin to impinge very heavily on people's rights under the Charter of Rights and this seems to me to be a real problem in terms of justification.

The last thing I want to say is: Is there a good fit between the limitations which this act contemplates and the purposes behind the limitations? The reason we want impartial civil servants is so there is confidence in the civil service in the jobs they do with the people they relate to, both in terms of the public and in terms of superiors.

I agree with Dale Gibson the categories within category B are not categories which are refined enough in terms of imposing limitations. It is not clear there are not lawyers, there are not statisticians and there are not purchasing and supply people who could not do their job perfectly well while participating in some political discourses, some political campaigns and some elections.

I think the application of the *Oakes v. The Queen* test to this bill, then, would be problematic.

Let me very quickly review what *Oakes v. The Queen* says. Is there a compelling state purpose for the limitation on rights? We have argued there is a compelling state purpose for the limitation on rights.

The second test is: Is it proportional? That means, is the restriction responsive to the real reason? The answer is this administrative set of categories is not always responsive to the real problem.

Part two of the second test is: Is the limitation on rights as restrictive, as narrow, as least drastic as is possible? The answer is no.

On the basis of the application of the *Oakes v. The Queen* test by which we apply the limitations under section 1 it seems to me there is a possibility—and I might even be tempted to put it higher than that—the bill would fail under the first two parts of the test.

[Traduction]

exécutif qui devront veiller à son application. Il ne contient aucune ligne directrice quant aux valeurs que l'on veut faire respecter. À cause, entre autres, de cette absence de lignes directrices, il est difficile de dire que les limites sont justifiées et prescrites par la loi. Elles ne sont nulles part justifiées.

Si la Commission de la Fonction publique, en imposant ces restrictions aux employés de la catégorie B, devait avancer le genre d'analyse qui vous a été présentée par les témoins que vous avez entendus aujourd'hui et sans doute par d'autres auparavant, portant sur les vertus, dans certaines circonstances, d'une Fonction publique impartiale, l'on pourrait se poser la question de savoir si la décision s'appuie sur les mêmes motivations que le projet de loi lui-même. Implicitement, c'est là-dessus que le projet de loi s'appuie. C'est là la seule raison possible. Cependant, cela n'est pas précisé dans le projet de loi, et celui-ci ne contient aucune ligne directrice quant à l'élaboration de normes. Or, ces normes empièteront beaucoup sur les droits qui reviennent aux citoyens en vertu de la Charte des Droits, et il me semble que c'est là un très gros problème quant à la justification.

La dernière chose que j'aimerais dire est la suivante: Y a-t-il concordance entre les restrictions envisagées dans le projet de loi et les buts qui les sous-tendent? Si nous voulons que les fonctionnaires soient impartiaux, c'est que nous aimerions que les gens avec lesquels ils font affaire leur fassent confiance, et je parle ici tant du public que de leurs supérieurs.

Je conviens avec Dale Gibson que les catégories du groupe B ne sont pas suffisamment raffinées aux fins des restrictions. Rien ne dit qu'on ne trouverait pas des avocats, des statisticiens ou des préposés aux achats et aux approvisionnements qui ne pourraient pas très bien s'acquitter de leurs fonctions tout en participant à des débats politiques, à des campagnes ou à des élections.

Si l'on appliquait les critères de l'affaire *Oakes vs la Reine* au projet de loi, il y aurait des problèmes.

Permettez-moi de passer rapidement en revue ce qui est ressorti de l'affaire *Oakes vs la Reine*. Y a-t-il une raison d'État justifiant absolument la limitation des droits? C'est ce qu'on a prétendu.

Le deuxième critère est le suivant: être proportionnel? Autrement dit, la restriction correspond-elle au motif? La réponse est que cet ensemble de catégories administratives ne correspond pas toujours au problème.

La deuxième partie du deuxième critère concerne la limitation des droits. Est-elle la plus restreinte, la plus petite possible? La réponse est non.

Si l'on applique le critère invoqué dans l'affaire *Oakes vs la Reine* aux limitations prévues à l'article 1, il me semble qu'il serait possible—et c'est peut-être plus qu'une simple possibilité—que le projet de loi ne réponde pas aux deux premiers éléments du critère.

[Text]

Finally, I want to say the court is likely to say what Justice Black said in the Mitchell case:

Laudable as the purpose may be, it hacks at the roots of the idea of government by the people with public participation, and I cannot agree to sustaining its validity.

We say, as both he and Douglas said in that case, that for us to accept this kind of hacking at the roots without a much more precise designation of the appropriate persons would be a wrongful violation of sections 2, 3 and 15.

The Chairman: Thank you very much, Professor Whyte.

If we adopted the Oriental approach to government structure rather than the Occidental or North American or British, you would exclude public service because it is very much a branch of government under those systems.

The other thing that is very relevant to the discussion is: Do I understand all of you to say the current provision of the Public Service Employment Act is probably in violation of the Charter and, if it is found to be, it would be declared invalid in whole rather than in part?

• 1205

Mr. House: I agree with that. It is a simple question. It took Mr. Justice Walsh a long time and he did not come to that answer, but I think that answer is, yes, it is unconstitutional.

The section actually says you cannot work for or on behalf of a political party or candidate, for or against, and neither a deputy head nor an employee can so work. So we have said, strike out the words, "or an employee". In the long run I think there will be no attempt to strike out deputy heads. That is not the concern of my clients. But the employee part would be. So 95% of the Public Service would be freed thereby.

The Chairman: Yes. We have to realize we may be dealing with a void in law if the provision is struck down and there would be nothing there as in the abortion law.

Mr. Gauthier: I just wanted to follow up on section 32. It proceeded the Charter of Rights by many years. Are you telling us now that in your judgment the Charter of Rights made section 32 unconstitutional?

Mr. House: Clearly.

Mr. Gauthier: Why was Walsh not able to say so?

Mr. House: I do not think I had better comment on that.

Mr. Gauthier: You have parliamentary privilege here.

[Translation]

Enfin, la Cour dira sans doute ce qu'a dit le juge Black dans l'affaire Mitchell, à savoir:

Aussi louable que soit l'objet, il sape les fondements mêmes de l'idée du gouvernement par le peuple suivant une formule de participation publique, et je ne peux donc pas en accepter la validité.

Tout comme lui-même et Douglas nous pensons que le fait d'accepter ce genre d'attaques contre les fondements du système sans qu'on ait désigné les intéressés de façon précise serait une violation des articles 2, 3 et 15.

Le président: Merci beaucoup, professeur Whyte.

Si nous adoptions l'approche orientale envers la structure gouvernementale, au lieu de l'approche occidentale, nord-américaine ou britannique, l'on exclurait la Fonction publique, car dans le cadre de ces systèmes, celle-ci fait véritablement partie intégrante du gouvernement.

L'autre question qui est très pertinente dans le cadre de ces discussions est la suivante: Ai-je bien compris que pour vous tous, les dispositions de la Loi de l'emploi dans la Fonction publique vont à l'encontre de la Charte, auquel cas ces dispositions pourraient être déclarées invalides dans leur ensemble plutôt qu'en partie?

Me House: Je suis d'accord avec vous là-dessus. C'est une question fort simple. Cela aura demandé beaucoup de temps au juge Walsh, et ce n'est pas à cette réponse-là qu'il a abouti, mais effectivement, je pense que c'est anticonstitutionnel.

L'article précise qu'il est interdit de travailler pour ou contre un parti politique. Cela est interdit aux sous-chefs et aux employés. Ce que nous avons proposé c'est qu'on raye «ou un employé». Pour ce qui est du long terme, je ne pense pas que l'on essaiera de supprimer les sous-chefs. Cela ne préoccupe pas mes clients, au contraire de la partie qui s'applique aux employés. Si ce changement était apporté, 95 p. 100 de la Fonction publique serait libérée de cette contrainte.

Le président: Oui. Il ne faut cependant pas oublier que nous créerons peut-être un vide juridique si nous supprimons cette disposition. Il n'y aurait plus rien à la place, comme pour la Loi sur l'avortement.

M. Gauthier: J'aimerais poursuivre à propos de l'article 32. Celui-ci a précédé la Charte des droits et libertés de plusieurs années. D'après vous, la Charte des droits aurait-elle rendu l'article 32 anticonstitutionnel?

Me House: Parfaitement.

M. Gauthier: Et pourquoi le juge Walsh ne l'a-t-il pas dit?

Me House: Il serait préférable, je pense, que je ne me prononce pas là-dessus.

M. Gauthier: Vous jouissez ici de l'immunité parlementaire.

[Texte]

Mr. House: Yes, but I do not know if that applies to me.

Mr. Gauthier: I am not a lawyer. You have three specialists in front of this committee telling me that section 32, which was written in—I do not know when—you participated in—?

Mr. House: It was first written in 1908. It was changed in 1918, then it was changed in 1967.

Mr. Gauthier: Then we have a 1982 Charter that comes in and makes that unconstitutional and a judge rules in 1985-86 and does not say that at all.

Mr. House: We are appealing that. On June 7 and 8 there will be an argument that will repeat some of the things the professors and I have said here today.

I might point out to you that a very similar provision in Nova Scotia in the Frank Fraser v. A.G. of Nova Scotia case was found to be unconstitutional. It takes a while for courts to get up the courage to do this, but I strongly believe that will be the result.

Dr. Whyte: Because section 32 is a provision that allows for daily application—Dale Gibson pointed this out—it is possible the configuration of its application would be always so sensitive to the political rights of civil servants you could not say its actual on-the-street consequence was impairing of rights.

Again, Dr. Gibson did make the point there is that situation about section 32. It is not as blanket a proscription and therefore you can always get the court to say, show me how it has actually limited rights of people whose rights ought not to be limited.

Mr. Daubney: I really just have one question. I thank all the witnesses for the testimony, which will be helpful to our work.

Relating to the point made about clause 7 and the timeframe covered there—possible Charter problems, are you suggesting the time the clock should start to run is when a candidate has been nominated? Because if that is so, I have concerns about that. It seems to me that—

Dr. Gibson: No, I am saying quite the opposite. What I was suggesting was that imposes too much of a restraint on the rights of the individual. It is not for me to write the legislation. If I were picking a time period, I would pick the beginning of the campaign and I would restrict the time. Others may say that is too extreme but I certainly do think that the point of nomination is much, much too early.

Mr. Daubney: I was a public servant, the only one who was elected last time. I took a seven-week leave of absence prior to the nomination. I had to work publicly for seven weeks to get people to support me for that nomination. Those were political activities that were clearly prohibited under the current law and it seems to me there is a public interest in continuing to do that.

[Traduction]

Me House: Oui, mais je ne sais pas si cela s'applique à moi.

M. Gauthier: Je ne suis pas avocat. Nous avons devant nous trois spécialistes qui nous disent que l'article 32 qui a été écrit je ne sais trop quand... vous avez participé à...?

Me House: Il a été rédigé en 1908 pour être modifié en 1918 et de nouveau en 1967.

M. Gauthier: Puis vient la charte de 1982 qui rend cet article anticonstitutionnel. Or, un juge rend une décision en 1985-1986 et ne dit rien de tout cela.

Me House: Nous faisons appel. Les 7 et 8 juin, l'argument qui sera présenté répètera certaines choses que les professeurs et moi-même vous ont expliquées.

Je soulignerais en passant qu'une disposition très semblable a été déclarée anticonstitutionnelle dans l'affaire Frank Fraser vs A.G. en Nouvelle-Écosse. Cela demande du temps aux tribunaux d'avoir le courage d'agir ainsi, mais je crois fermement que c'est à cela que tout ceci mènera.

M. Whyte: L'article 32 étant une disposition qui permet une application quotidienne—et Dale Gibson l'a souligné—son application pourrait tellement tenir compte des droits politiques des fonctionnaires qu'il serait impossible de dire qu'elle empiète sur leurs droits.

Encore une fois, monsieur Gibson a parlé de ce problème relativement à l'article 32. Il ne s'agit pas d'une interdiction aussi générale, et c'est pourquoi vous pourrez toujours obtenir de la cour qu'elle demande en quoi cela a véritablement limité les droits des intéressés.

M. Daubney: Je n'ai qu'une question à poser. J'aimerais auparavant remercier les témoins pour leur contribution fort utile à nos travaux.

Pour l'article 7 et les périodes qui sont prévues... pour les problèmes éventuels du point de vue de la charte, la période devrait-elle courir, selon vous, à partir du moment où le candidat est désigné? Car si c'était le cas, cela me poserait certains problèmes. Il me semble que...

M. Gibson: Non, je dis tout à fait le contraire. Cela restreindrait beaucoup trop les droits de la personne. Ce n'est pas à moi d'écrire le texte du projet de loi. Cependant, s'il me fallait choisir une période, je choiserais le début de la campagne et je limiterais la durée. Pour certains, ce serait un extrême, mais je suis convaincu que la date de la nomination, c'est beaucoup trop tôt.

M. Daubney: J'étais fonctionnaire; d'ailleurs le seul à être élu la dernière fois. Avant d'être choisi, j'avais pris un congé sans solde de sept semaines. J'ai dû travailler publiquement pendant sept semaines pour que les gens m'appuie. Il s'agissait là d'activités politiques qui étaient formellement interdites en vertu de la loi actuelle, et il me semble que le public souhaite qu'il en demeure ainsi.

[Text]

[Translation]

• 1210

Dr. Gibson: Seven weeks seems to me to be no problem, but back home I see nominations two years ahead of the issue of writ. There is a fair number of people already nominated in Manitoba—for ages.

Mr. Daubney: There is no question it imposes a hardship. I was without income for five months. That was a sacrifice I was prepared to make because we are trying to balance this notion of the impartial Public Service and individual rights of public servants.

Dr. Gibson: Let us take the theoretical situation that it was known to your opponents for nomination. If I were in their camp, I would try to get the nomination meeting established at the earliest possible date in order to squeeze you out. Those kinds of tactics, it seems to me, would be quite unfair to the public servant who wants to be in politics.

Mr. Daubney: How do we strike this balance of—

Dr. Whyte: It may work from the other end. It does say “shall be on leave of absence until election day”. Can we not put a provision in... what happens if you lose a nomination?

Mr. Daubney: Clearly there is a glitch to be addressed.

Dr. Whyte: That would help somewhat, right? It is not a lottery.

Mr. Daubney: Absolutely. Do you two share Professor Gibson's view that the actual writ being dropped is the point at which this leave should be effective?

Dr. Whyte: No. I think if we have an employee for whom it is appropriate to worry about visible, open, partisan political activity—if we are talking about the right kind of employee—then I think it does not matter a whit what formal stages of process... I agree with you that the time you would run it from is when the person has gone out and said he is in the race for a certain party. I do not know what to do about party executives who string out public servants by early nominations.

Mr. House: I agree with Professor Whyte that as long as you are not talking about category C, you might extend the period. If you are talking about category B, you might have a different one; at least there are more concerns.

Dr. Gibson: Yes, but there really is no category B from the point of view of rights.

Dr. Whyte: There will not be at the end of the day.

Dr. Gibson: You will either be in A or in C.

M. Gibson: Il me semble que sept semaines ne poseraient aucun problème, mais chez moi, il m'arrive de voir les mises en candidature deux ans avant l'ouverture officielle des élections. Au Manitoba, bon nombre de personnes sont déjà candidates, et depuis longtemps.

M. Daubney: Il est évident que cela pose des problèmes. J'ai été privé de revenu pendant cinq mois. Mais j'étais prêt à faire ce sacrifice par souci d'équilibre entre l'impartialité de la Fonction publique et les droits individuels des fonctionnaires.

M. Gibson: Prenons un cas hypothétique: admettons que ceux qui s'opposaient à votre mise en candidature étaient au courant. Si j'avais été dans leur camp, j'aurais essayé de faire en sorte que la réunion pour les mises en candidature ait lieu le plus rapidement possible afin de vous écarter. Il me semble que pareille tactique serait très injuste à l'égard du fonctionnaire désireux de se lancer en politique.

M. Daubney: Comment faire pour assurer un équilibre entre... .

M. Whyte: On pourrait peut-être s'y prendre dans le sens inverse. Le texte dit bien: «est en congé sans traitement... jusqu'au jour de l'élection». Ne pourrait-on pas inclure une disposition... Que se passera-t-il si vous n'êtes pas choisi?

M. Daubney: Il s'agit là d'un problème qu'il faudra régler.

M. Whyte: Cela aiderait un tout petit peu, n'est-ce pas? Ce n'est pas une loterie.

M. Daubney: Absolument. Partagez-vous tous les deux l'opinion du professeur Gibson selon laquelle c'est à compter de la date d'ouverture des élections que devrait intervenir le congé?

M. Whyte: Non. S'il s'agit d'un employé dont on peut s'inquiéter d'activités politiques visibles ouvertes et partisans, s'il s'agit du genre d'employés qui nous concerne ici, alors peu importe selon moi à quelle étape officielle on en est rendu... Je conviens avec vous que la date où cela devrait intervenir est celle où la personne a déclaré publiquement qu'elle se lance dans la course pour un parti donné. Mais je ne sais que faire en ce qui concerne les administrateurs de partis qui écartent les fonctionnaires en procédant très vite aux mises en candidature.

Me House: Je conviens avec le professeur Whyte, que dans la mesure où il ne s'agit pas de la catégorie C, on pourrait sans doute prolonger la période. Mais pour la catégorie B, cela pourrait être difficile. En tout cas, il y aurait plus de problèmes.

M. Gibson: Oui, mais en ce qui concerne les droits, il n'existe véritablement pas de catégorie B.

M. Whyte: Il n'y en aura pas au bout du compte.

M. Gibson: Vous ferez partie soit de la catégorie A, soit de la catégorie C.

[Texte]

Mr. Cassidy: I want to thank the three legal experts for useful and, at times, baffling testimony.

All three of you referred in different ways to the question of candidacy. I do not want to pursue that in view of limitations of time, but I think their comments have been very helpful and provocative in that area.

In our discussions we can probably try to fix up some of the problems there, which are perhaps not quite so central in Charter terms, but nonetheless cry out for answers. For example, you have raised the question about someone getting strung out and having to wait until next spring to get back into the job. If this law were to apply and they were to seek the nomination now, lose it, and could not get back, then obviously that is a fault that needs to be fixed.

On the Charter question, all three of you have pointed to the bill's treatment of category B employees. I believe all three of you are stating that if the bill were to go forward in its current form, you believe it would fail to stand up to a Charter test. Is that correct?

Mr. House: That is my opinion.

Dr. Whyte: Yes.

Mr. Cassidy: Two days ago we had witnesses from the Public Service Commission testifying here. They recommended that we consider a series of directives or standards for political activity. Those standards would be self-administered so that people would be required to judge their activity according to whether or not they were in managerial, or confidential, or policymaking positions.

There would be an enforcement mechanism whereby if a complaint came in or the supervisor felt that someone was offending the directives, they could then invoke discipline. That would be considered through the usual channels; through the commission or through the Public Service Staff Relations Board.

If we dealt with the category B employees in that way, so that we said if you are a category B employee, you have to govern yourself according to these standards in exercising the right to political activity, we would therefore not ban any activity. However, we would indicate that the public employee would be asked to adhere to these standards and could be disciplined for having failed to adhere to the standards.

• 1215

Would such an approach for this middle group also be offensive to the Charter? Could each of you answer whether you believe that could be more robust in working under the Charter?

[Traduction]

M. Cassidy: J'aimerais remercier les trois experts juridiques pour leur témoignage qui aura été utile et parfois très déconcertant.

Vous avez tous trois parlé différemment des candidatures. Je ne voudrais pas m'étendre sur cette question, vu l'heure, mais je tiens à souligner que vos commentaires dans ce domaine ont été très utiles et très stimulants.

Dans le cadre de nos discussions, nous pourrions sans doute essayer de régler certains de ces problèmes, qui ne sont peut-être pas autant liés à la Charte, mais qui exigent néanmoins des solutions. Vous avez évoqué, notamment, le cas de quelqu'un qui se fait écarter et qui doit attendre le printemps suivant pour réintégrer son poste. Si cette loi s'appliquait et si ces personnes cherchaient tout de suite à être candidat, pour ensuite perdre, ils ne pourraient pas revenir, et il faut rectifier cela.

En ce qui concerne la Charte, vous avez tous les trois souligné le traitement que le projet de loi réserve aux employés de la catégorie B. Si j'ai bien compris, vous êtes tous les trois convaincus que si le projet de loi est adopté dans son libellé actuel, il ne satisfait pas aux exigences de la Charte. C'est bien cela, n'est-ce pas?

Me House: C'est mon opinion, oui.

M. Whyte: Oui.

M. Cassidy: Il y a deux jours, nous entendions des témoins de la Commission de la Fonction publique. Ils nous ont recommandé d'étudier une série de directives ou de normes en matière d'activités politiques. Ce serait les intéressés eux-mêmes qui appliqueraient ces normes. Autrement dit, c'est à eux qu'il reviendrait de juger de leurs activités, selon qu'ils occupent des postes de gestionnaires ou des postes où ils sont responsables de dossiers confidentiels ou de politiques.

Il existerait un mécanisme d'application en vertu duquel s'il y avait une plainte ou si le superviseur jugeait que quelqu'un allait à l'encontre des directives, des mesures disciplinaires pourraient être invoquées. Cela passerait par les voies hiérarchiques habituelles, notamment la Commission ou la Commission des relations de travail dans la Fonction publique.

Si nous traitions des employés de la catégorie B de cette façon, en disant que les employés de la catégorie B doivent se conformer à ces normes s'ils veulent exercer des activités politiques comme ils en ont le droit; alors nous n'interdirions aucune activité. Cependant, nous dirions que les fonctionnaires auront à respecter ces normes et qu'ils s'exposeront à des mesures disciplinaires s'ils ne le font pas.

Ce genre d'approche à l'égard de cette catégorie intermédiaire serait-elle contraire à la Charte? Chacun de vous pourrait-il nous dire si cette formule pourrait être plus satisfaisante?

[Text]

Dr. Gibson: It would be a considerable improvement, but you would have to take a couple of points into account.

In the first place, if you are asking the employees to self-administer a standard, the test for the standard has to be set out. I rather liked the test suggested by Mr. House's proposal concerning the necessity "to maintain the non-partisan nature and appearance of the public service." Some such test would have to be articulated.

Further, you would be putting employees into unconstitutional jeopardy unless they had some kind of power to get a determination in advance, as in the new human rights legislation of Manitoba. That legislation has a procedure, new to Canada, called an "advisory opinion procedure." If some employer wonders whether a certain employment practice may offend legislation, the employer may go and get a preliminary ruling. This gives him some security. A civil servant facing the kind of proposal you outline ought to have that opportunity to have things nailed down. Let us get a ruling in advance rather than having the carpet pulled out from under someone after he has done something he thought was okay.

Mr. Cassidy: I have been involved in this issue for many years. Any system which required someone working for government to go to a supervisor, to go to some outside board, and draw attention to himself by asking for permission to do something, would probably have a chilling effect on someone who was thinking of putting up a sign or helping a friend who was a candidate in an election.

When you suggest an advisory opinion procedure, are you suggesting it should be obligatory or permissive?

Dr. Gibson: Permissible.

Mr. Cassidy: If someone did not know, they could in some way get an opinion, rather than take the risk that the roof might come crashing in on them? Is that right?

Dr. Gibson: Yes.

Mr. Cassidy: May I have comments from the other two experts with respect to the idea of a set of criteria, which would have to be in the legislation, to govern persons in the section B group? Criteria would be self-administered in the sense that they would not have to seek permission. There would not have to be a determination, as proposed in the bill, but the people could be subject to discipline if a supervisor or someone else lodged a complaint against them.

Mr. House: If I understand it correctly, it seems unremarkable to me. The underlying premise is that you are politically free unless the following applies to you. In a sense, law is always self-administering. You either cross the limit or you do not.

Given the the kinds of guidelines that have come from the Public Service Commission in the past, I would only be comfortable with the bill's including specific criteria. The law on vagueness is that, for something to be a limit

[Translation]

M. Gibson: Cela représenterait une amélioration considérable, mais il faut tenir compte de certaines choses.

D'abord, si vous demandez aux employés de respecter eux-mêmes une norme, il faut définir cette norme. Je préférerais la définition que propose M. House quant à la nécessité de maintenir l'impartialité réelle et apparente de la fonction publique. Il faudrait énoncer ce genre de critères.

Ensuite, les employés risquent d'enfreindre la Constitution, à moins de disposer du pouvoir voulu pour savoir d'avance à quoi s'en tenir, comme le prévoit la nouvelle Loi manitobaine sur les droits de la personne. Cette loi prévoit une nouvelle procédure baptisée «procédure consultative». Si un employeur se demande si une pratique d'emploi n'est pas contraire à la loi, il peut obtenir une décision préliminaire, ce qui lui apporte une certaine sécurité. Un fonctionnaire placé dans la situation que vous décrivez devrait savoir à quoi s'en tenir. Il faut qu'il le sache d'avance afin qu'on ne vienne pas lui couper l'herbe sous les pieds une fois qu'il s'est livré à des activités qui lui paraissaient acceptables.

M. Cassidy: Je m'intéresse à cette question depuis des années. Tout système qui oblige un fonctionnaire à s'adresser à un supérieur, à une commission de l'extérieur et à attirer l'attention sur lui en demandant la permission de faire quelque chose a un effet dissuasif sur la personne qui songe à placer un panneau sur sa pelouse ou à aider un ami qui est candidat à des élections.

Songez-vous à une procédure de consultation obligatoire ou permise?

M. Gibson: Permise.

M. Cassidy: Si un fonctionnaire ne sait pas quels sont ses droits, il peut obtenir une opinion juridique au lieu de courir le risque de s'attirer des ennuis? C'est bien cela?

M. Gibson: Oui.

M. Cassidy: Les deux autres experts pourraient-ils me parler de la série de critères qu'il faudrait inclure dans la loi à l'égard des employés de la catégorie B? Ils appliqueraient eux-mêmes ces critères en se sens qu'ils n'auraient pas à demander de permission. Leur statut ne serait pas déterminé, comme le propose le projet de loi, mais ils pourraient faire l'objet de sanctions disciplinaires si leur supérieur ou qui que ce soit d'autre portait plainte contre eux.

Me House: Si j'ai bien compris, ce n'est pas vraiment important. Nous partons du principe que vous êtes libre d'exercer des activités politiques, à moins que les critères ci-après ne s'appliquent à vous. Dans un certain sens, la loi est toujours autoadministrée. Ou bien vous franchissez la limite, ou bien vous ne le faites pas.

Compte tenu du genre de directives que la Commission de la fonction publique a établies jusqu'ici, je préférerais que le projet de loi comporte des critères bien précis. Toute disposition limitant les libertés fondamentales doit

[Texte]

on fundamental freedoms, it has to be crystal clear. I would want crystal clear criteria set out. Where there was the possibility of an advisory opinion for someone close to the line, that could only be of assistance.

• 1220

Dr. Whyte: To go back to the first question, I agree with what has been said, that the scheme you have in mind would be better. Through the rhetoric of rights regime, you have identified the downsides of it, which is the problem of rights restriction legislation being void for vagueness or having a chilling effect. That is the language you used when you said it is nice to write crisp, understandable, determinate legislation and not to leave everything up to future judgment. This does seem to be one of those areas, however, where crisp, determinate legislation is probably going to be over-inclusive. It is going to limit more people than you can legitimately limit.

Dr. Gibson: The crisper you get, the broader you go.

Dr. Whyte: Yes, and that means your suggestion about real problems is probably the better of two problematic suggestions.

By the way, as for the forum, either one could self-administer it and seek clarification or, alternatively, there could be a branch of the Public Service Commission with an advisory body shielded a little bit from the hierarchical arrangement. That way one could approach that body for an opinion without necessarily disclosing to one's superior that one is doing so.

There are two criteria. I do not know whether these are realistic because I do not live in this environment so I do not really know the way it works, but these two occur to me. A person whose function connects him or her directly to the area of the minister's accountability. . . We are trying to get at the extent to which the person's behaviour—in the way the public service actually works—is something the minister may well be embarrassed by. This is as opposed to some sort of theoretical embarrassment. Second is a person whose responsibility includes program administration to members of the public. I think those are the two points we are worried about: the reasonable loss of confidence by ministers and the loss of confidence in program administration by members of the public.

Mr. Cassidy: You are saying those who are responsible for program advice at the ministerial level or for program administration to the public.

Dr. Whyte: Yes. I am sure that is not exhaustive, but those occurred to me.

Mr. Cassidy: Professor Whyte, you indicated the bill would be more robust in constitutional terms if there was a statement of purpose. The guidelines the Public Service Commission issued yesterday had a lengthy statement of

[Traduction]

être parfaitement claire. Je voudrais que l'on énonce des critères clairs comme de l'eau de roche. S'il est possible d'obtenir une opinion juridique pour les cas tangents, cela pourrait être utile.

M. Whyte: Pour en revenir à la première question, je suis d'accord pour dire que votre proposition améliorerait les choses. Vous avez mis le doigt sur les inconvénients des lois limitant les droits, à savoir qu'elles sont trop vagues ou qu'elles ont un effet dissuasif. Tels sont les termes que vous avez utilisés quand vous avez dit qu'il valait mieux écrire des lois précises et compréhensibles sans rien laisser à des interprétations ultérieures. Néanmoins, il s'agit là d'un domaine dans lequel une loi vraiment précise serait sans doute d'application trop générale. Elle limiterait les droits de plus de gens qu'il n'est légitime de le faire.

M. Gibson: Plus la loi est précise, plus elle est générale.

M. Whyte: Oui, cela veut dire que vos deux suggestions soulèvent des problèmes.

Quoi qu'il en soit, ou bien le fonctionnaire pourrait se conformer de lui-même aux normes et demander des éclaircissements ou bien une division de la Commission de la Fonction publique pourrait s'en charger avec l'aide d'un organisme consultatif à l'abri de l'organisation hiérarchique. Un fonctionnaire pourrait ainsi consulter cet organisme sans avoir nécessairement à divulguer ses intentions à son supérieur.

Il y a deux critères. J'ignore s'ils sont réalistes étant donné que je ne vis pas dans cet environnement et que que je ne sais pas vraiment comment il fonctionne. Il s'agit d'une personne dont les fonctions sont directement reliées au secteur de responsabilité du ministre. . . Nous essayons d'établir dans quelle mesure le comportement de cet employé compromet le bon fonctionnement de la Fonction publique—ces activités peuvent très bien placer le ministre dans une situation embarrassante. Le problème n'est donc pas purement théorique. Vous avez ensuite le cas du fonctionnaire chargé d'administrer un programme au public. Voilà les deux points qui nous inquiètent: la perte de confiance légitime des ministres et la perte de confiance du public vis-à-vis de l'administration des programmes.

M. Cassidy: Vous parlez des employés chargés de conseiller le ministre au sujet des programmes ou d'administrer les programmes au public.

M. Whyte: Oui. Il y a certainement d'autres cas, mais ils ne me viennent pas à l'esprit.

M. Cassidy: Professeur Whyte, vous avez dit que le projet de loi serait plus solide du point de vue constitutionnel s'il contenait un énoncé d'intention. La directive que la Commission de la Fonction publique a

[Text]

principles, and the previous guidelines from 1984 had an absolutely intimidating statement of principles.

Is it required that a statement of purpose be like that, or could there be a preamble to the bill that was much more simple and direct, saying, for example, "whereas it is an objective of public policy to maintain an impartial civil service while at the same time granting the maximum feasible right of participation in political activity to persons working for the Government of Canada, therefore be it enacted. . ."? Would something as simple as that do the job?

Dr. Whyte: Yes. There are two parts to my answer. The answer to the first part is yes. A long, long preamble and long statements of purpose are not necessary. I think there needs to be a hook on which the whole literature of impartial civil service can be attached so we know as a matter of legislative intent that that was what was in play. That is not self-evident from the bill. It is a pretty obvious inference, but it is not self-evident in the bill.

The second thing is that you do not need even that small hook if the bill elsewhere contains a decisional power, whether by an advisory body within PSC, or by a decisional power to the civil servant him or herself, or by an advisory power to PSC in relation to breaking up the category B people which began to identify criteria. You can infer the purposes of limitations of rights if the bill itself includes some criteria to be applied, but this bill does not give you any hint about what is happening.

Mr. Cassidy: I have the Public Service Commission's wording here, and they refer to advice to senior levels, access to material that is politically sensitive, law enforcement and regulatory functions, administering of contracts and speaking and negotiating on behalf of government. If there was a section that referred to criteria like that, for example, if any deputy minister said, why can I not stand as a candidate, his or her case would fall because he clearly did most of those things. Is that correct?

• 1225

Dr. Whyte: Yes. As long as we did not run into *exclusio unius* or *expressio unius exclusio alterius*. That is some fancy Latin idea that says once you start to begin naming specifics the ones you leave out are a problem for you. So you might look for more general language or have a basket phrase.

Mr. Cassidy: All right, what you are saying is that a short simple preamble which, let us say, referred to the political impartiality of the public service as an objective of public policy, would provide the hook.

Dr. Whyte: I think so.

[Translation]

publiée hier contenait une longue déclaration de principes, et les directives de 1984 en avaient une encore plus impressionnante.

Faut-il inclure ce genre d'énoncé d'intention ou ne pourrait-on pas se contenter d'un préambule beaucoup plus simple et direct disant par exemple: «attendu que la politique publique a pour but de maintenir l'impartialité de la Fonction publique tout en accordant le maximum de droits politiques aux personnes à l'emploi du gouvernement du Canada. . .»? Ce simple préambule ne suffirait-il pas?

M. Whyte: Oui. Ma réponse comporte deux parties. La réponse à la première partie est oui. Il n'est pas nécessaire d'avoir un long préambule et de longues déclarations d'intention. Il faut pouvoir rattacher à quelque chose le principe de l'impartialité de la Fonction publique afin que nous sachions que la loi visait à préserver ce principe. Ce n'est pas évident dans le projet de loi. C'est la conclusion assez flagrante que l'on en tire, mais ce n'est pas évident.

D'autre part, vous n'avez même pas besoin de cette précision si le projet de loi confère un pouvoir décisionnel, à un organisme consultatif de la CFP ou au fonctionnaire lui-même ou encore un pouvoir consultatif à la Commission de la Fonction publique pour qu'elle puisse subdiviser les fonctionnaires de la catégorie B. Vous pouvez en conclure que le projet de loi limite les droits s'il inclut des critères à appliquer, mais cette mesure ne vous donne pas la moindre idée de ce qui se passe.

M. Cassidy: J'ai sous la main les directives de la Fonction publique à propos des employés qui conseillent les échelons supérieurs de la hiérarchie, qui ont accès à des documents revêtant une importance politique, qui appliquent la loi et la réglementation, qui administrent des contrats et qui parlent ou négocient au nom du gouvernement. Si le projet de loi comportait un article mentionnant ce genre de critères, si un sous-ministre, par exemple, désirait présenter sa candidature, il n'en aurait pas le droit étant donné qu'il exerce la plupart de ces activités. Est-ce bien exact?

M. Whyte: Tant et aussi longtemps que l'on ne se bute pas à l'*exclusio unius* ou à l'*expressio unius exclusio alterius*. Ce sont des locutions latines savantes qui signifient que lorsque l'on commence à préciser certaines choses, celles que l'on ne mentionne pas peuvent présenter des problèmes. Vous avez donc intérêt à utiliser un libellé plus général ou une expression qui embrasse toutes les situations.

M. Cassidy: Vous voulez dire que la solution serait un préambule court et simple indiquant par exemple que l'impartialité politique de la Fonction publique est l'objectif visé.

M. Whyte: Je le crois.

[Texte]

Mr. Cassidy: Alternatively, a set of criteria somewhere in the bill would also be adequate. You can have them both but you do not have to have them both. Is that right?

Dr. Whyte: Right.

Dr. Gibson: I agree with virtually everything John said at this point about hooks. I guess I would opt for a general simple hook and also a list.

Mr. Cassidy: You say both, is that right?

Dr. Gibson: I think it might be useful. The more general one gives a court something to fall back on in cases of ambiguities and excluded items.

The only point I really wanted to make was a slight disagreement with John's initial statement on the question of guidelines. I totally believe the legislation ought to contain a statement of purpose and this legislation is defective for that reason.

But I do not think it is so defective it is likely to be thrown out by the courts for that reason because we already have two Supreme Court of Canada rulings, not directly on the issue but very close to it, in the Fraser case and in the Ontario Public Service case in which the court makes it pretty clear that it sees protection of the impartiality of the civil service as the principle underlying this kind of legislation. In other words, I think the court would do the job for Parliament if Parliament chose not to do it.

Mr. Cassidy: So with respect to the general objective of a neutral Public Service there is jurisprudence that does handle it?

Dr. Gibson: Yes.

Mr. Hawkes: I will stay with some of the themes, but with a slight twist. I am looking for your expertise in relationship to the Charter and the making of law. I am trying to check on what I think I heard are the repercussions for my head of what I thought I heard.

There was a headline in *The Citizen* today about the Public Service Commission guidelines on political behaviour. What I thought I heard was they have a limited basis in a court of law because it is the responsibility of Parliament to delineate the right. If Parliament does it then the courts will pay a lot of attention to it. If another body does it they will pay less attention to it. Is that correct?

Mr. House: Absolutely. Section 1 requires that any reasonable limitation be prescribed by law. Although it has not been exhaustively decided, I think it is clear that a guideline from the Public Service Commission is not law.

[Traduction]

M. Cassidy: Ou encore une série de critères énumérés quelque part dans le projet de loi. Les deux formules seraient bonnes, mais il ne serait pas nécessaire de les avoir toutes les deux, n'est-ce pas?

M. Whyte: En effet.

M. Gibson: Je suis d'accord avec presque tout ce que John a dit sur les solutions possibles. Je verrais une formulation générale assez simple accompagnée d'une liste.

M. Cassidy: Vous vous prononceriez donc en faveur des deux?

M. Gibson: Je pense que les deux formules auraient leur utilité. L'expression plus générale permettrait au tribunal de se fonder sur quelque chose en cas d'ambiguïté ou d'exclusion.

Le seul point sur lequel je suis légèrement en désaccord avec John a trait aux directives dont il parlait au début. Je pense que la loi devrait contenir une déclaration d'intention. Sa faiblesse justement est qu'elle n'en contient pas.

Elle n'est pas si faible cependant qu'elle risque d'être invalidée par les tribunaux parce qu'il y a déjà deux décisions de la Cour suprême du Canada sinon directement reliées du moins rattachées à la question, dans la cause Fraser ainsi que dans la cause de la Fonction publique de l'Ontario, où le tribunal a déterminé assez clairement qu'il considère la protection de l'impartialité de la Fonction publique comme le principe sous-jacent de ce genre de législation. En d'autres termes, le tribunal pourrait établir le principe à supposer que le Parlement choisisse de ne pas le faire.

M. Cassidy: Donc, en ce qui concerne le principe général de la neutralité de la Fonction publique, il existe déjà une jurisprudence. . . ?

M. Gibson: Oui.

M. Hawkes: Je vais rester dans la même ligne, mais avec quelques légères variations. Je veux utiliser vos connaissances en ce qui concerne la Charte et la législation. Je vérifie si je vous ai bien compris.

Il y avait un titre du *Citizen* aujourd'hui qui faisait état de directives de la Commission de la Fonction publique sur le comportement politique. Si j'ai bien compris, ces directives n'ont qu'une utilité limitée devant un tribunal parce qu'il appartient au Parlement d'établir les paramètres à ce niveau. Et si le Parlement ne le fait pas, les tribunaux risquent de s'en occuper. Cependant, si ces directives viennent d'un autre organisme, les tribunaux n'y accordent guère d'importance, n'est-ce pas?

Me House: Parfaitement. L'article 1 exige que toute limitation raisonnable soit prescrite dans la loi. Il n'y a pas eu de décision définitive sur la question, mais il est manifeste que des directives de la Commission de la Fonction publique n'ont pas force de loi.

[Text]

Mr. Hawkes: So if it came to Parliament and Parliament voted on it, then they would be in a different position of sureness about it.

Dr. Gibson: Even if it were a regulation made under a regulation-making power.

Mr. Hawkes: So we could take as a general principle, in our law-making responsibility, that if there is parliamentary control over a regulation it will have more force in effect.

Mr. House: Especially when you are talking about limiting fundamental Charter-guaranteed freedoms it must be prescribed by law. It has to be Parliament that says we have decided to limit this freedom and here is the overriding objective.

Mr. Hawkes: Is the word "limit" as opposed to the word "delineate"? There is a difference between those two words. Should we be concerned about this when we are limiting, or should we be concerned about this when we are attempting to delineate?

Dr. Gibson: I think "delineate" means to draw lines around, and I would say that imposes limits—if you know what I mean.

Mr. Hawkes: So both sides.

• 1230

Dr. Gibson: But if you are wondering, in order to get through the prescribed by law test, if parliamentarians have self-consciously to recognize they are limiting rights, my answer is no. It is possible to write a bill in which you do not openly advert to the limitation of rights—even this bill, even though we know it is going to limit rights—and say that we are going to delineate the conditions under which there can be political participation, and that will serve as a limit. But there does not have to be any sort of parliamentary self-recognition of limit as long as they state what they are doing and why they are doing it.

Mr. Hawkes: The approach we have had is the guideline approach, thrown out on the table with the Public Service Commission two nights ago. If you try to categorize the activities—soliciting funds or going door to door—these are very different activities and different milieus by different people. You have problems on both sides.

A possible solution is specific job descriptions. Here are your responsibilities: in this job you are private secretary to the minister; you have a limit on your rights and political activity which is known before you compete and accept. If you are going into a competition and the limit is written in the job description, where are we in law?

Mr. House: It is not sufficient to suggest a person can contract out of fundamental freedoms. If you were going

[Translation]

M. Hawkes: Donc si cette loi était présentée au Parlement et que le Parlement se prononçait à son sujet, la situation serait plus claire.

M. Gibson: Il pourrait même s'agir d'une réglementation en vertu d'un pouvoir habilitant.

M. Hawkes: Et de façon générale dans l'accomplissement de notre rôle, si nous exerçons un contrôle parlementaire sur la réglementation, celle-ci a plus de force.

Me House: Surtout lorsqu'il s'agit de la limitation de libertés fondamentales garanties dans la Charte. Cette limitation doit être prescrite dans la loi. Il faut que ce soit le Parlement qui en décide et il faut que le Parlement indique quel est l'objectif prépondérant.

M. Hawkes: Il y a une différence entre «limiter» et «délimiter», n'est-ce pas? Devons-nous en être conscients au moment de limiter ou de délimiter quelque chose?

M. Gibson: «Délimiter» signifie établir les limites autour quelque chose.

M. Hawkes: Il y a des problèmes des deux côtés.

M. Gibson: Si vous voulez savoir si les parlementaires doivent consciemment reconnaître qu'ils limitent des droits, afin de satisfaire à l'exigence qui veut que les limites soient prescrites dans la loi, la réponse est non. Il est possible d'avoir un projet de loi qui n'admet pas ouvertement qu'il limite des droits, même dans cette situation, même si de fait des droits sont limités, en indiquant simplement que le projet de loi établit les conditions dans lesquelles les fonctionnaires peuvent participer au processus politique. Cependant, les parlementaires ne sont pas obligés d'admettre à leurs propres yeux qu'ils limitent quoi que ce soit tant et aussi longtemps qu'ils indiquent ce qu'ils veulent faire et pourquoi ils veulent le faire.

M. Hawkes: L'autre soir nous avons discuté de l'approche qui consiste à faire appel aux directives de la Commission de la Fonction publique. Lorsque l'on précise la nature des activités, comme la sollicitation de fonds ou le porte-à-porte, on s'aperçoit qu'elles peuvent varier selon le milieu et selon les joueurs en présence. Il y a des problèmes des deux côtés.

Une solution possible pourrait être une description précise de tous les postes. On pourrait dire, par exemple, si vous êtes le secrétaire privé ou la secrétaire privée d'un ministre, vos droits et votre activité politique sont limités dans une certaine mesure, et vous le saviez avant de postuler et d'accepter le poste. Quelle est la jurisprudence en ce qui concerne les concours lorsque les limites sont prescrites dans la description du poste?

Me House: Il ne suffit pas de dire qu'une personne peut renoncer à certaines de ses libertés fondamentales. Si

[Texte]

to talk about specific jobs or job categories, it has to be in the law to have an effect, to be something that can be upheld. I do not think the minister's secretary is prevented in law from saying, later on, I am going to ignore that contractual obligation because I have a fundamental freedom to do so. There is the Creighton case in Manitoba which dealt with something similar.

Mr. Hawkes: It is an unfair contract, in a sense.

Dr. Gibson: There is a debate about that. It is not finally determined.

Dr. Whyte: It must be in the law. I agree with you it is not put in the law. But I want to repeat what Dale Gibson said, that if there is express legislative authority to the Public Service Commission to write, through regulations, terms and conditions relating to political activity with respect to certain positions, that is good enough. It does not have to be in parliamentary law; it just has to be recognized by parliamentary law that this form of regulation is going to be coming forth. Very specific authority must be given to executive branch to pass laws which limit rights.

Mr. Hawkes: What if we were to pass something that said there shall be no restrictions on political rights of federal public servants, except that the assistance they provide a candidate or party not be perceived as imperilling their ability to discharge their public service responsibilities in a politically neutral manner? It is like a purpose clause. Then you let case law take over and, as things get argued, you develop the meaning of it in the common-law tradition. People take risks and cases are argued and you gradually come to a sense of—

Dr. Gibson: There are two problems. One is getting the right words. For example, I would have a lot of trouble with "perceived". Perceived by whom? But assuming you did find some magic language that set it out well, you have the difficulty that these tens of thousands of public servants, many of whom might want to be in political life, are perhaps going to have to wait an interminable period of time to get a ruling that suits their particular situation. In the meantime, their political rights are in limbo. That, I think, would be constitutionally offensive.

• 1235

It seems to me that what you have to be working toward is something that permits a fairly rapid determination, which will permit a public servant to know pretty soon whether he or she may get involved politically, and to what degree. If you simply leave it with a vague definition and then leave it to the courts, I think that vagueness would be attackable, and it would certainly be objectionable even if were not legally attackable, in my view.

[Traduction]

les limites doivent s'appliquer à certains postes précis ou à certaines catégories d'emplois précises, elles doivent être prescrites dans la loi pour avoir un effet quelconque. Rien dans la loi n'empêche le secrétaire du ministre de dire à un certain moment qu'il a décidé d'ignorer ses obligations contractuelles en vue d'exercer l'un de ses droits fondamentaux. La cause Creighton au Manitoba tournait autour de cette question.

M. Hawkes: Le contrat est injuste, d'une certaine façon.

M. Gibson: La question reste controversée. Elle n'a pas encore été réglée de façon définitive.

M. Whyte: Il faut que ce soit dans la loi. Actuellement, ce n'est pas le cas, j'en conviens. Je répète ce que Dale Gibson disait cependant. Si la Commission de la Fonction publique a le pouvoir législatif express d'établir dans une réglementation les conditions qui doivent régir l'activité politique des fonctionnaires occupant certains postes, c'est suffisant. Il n'est pas nécessaire d'avoir une loi expresse du Parlement; il faut simplement une loi quelconque du Parlement qui justifie la réglementation. L'exécutif doit se fonder sur un pouvoir bien précis pour adopter des mesures qui limitent les droits des gens.

M. Hawkes: Que diriez-vous si nous adoptions une mesure prévoyant que les droits politiques des fonctionnaires fédéraux ne sont pas restreints tant et aussi longtemps que l'aide qu'ils fournissent à un candidat ou à un parti n'est pas perçue comme pouvant mettre en doute leur neutralité politique dans l'accomplissement de leur charge publique? Ce serait semblable à une déclaration d'intention. La jurisprudence pourrait se développer autour de ce concept, au fur et à mesure où les causes seraient entendues, dans la tradition du common law. Les gens prennent des risques et il se présente des cause au fur et à mesure. . .

M. Gibson: Il y aurait deux problèmes. Il faudrait d'abord trouver le bon libellé. En ce qui me concerne, j'aurais beaucoup de problèmes avec le mot «perçu». Perçu par qui? Cependant, même si la formule magique existait, il y aurait encore une difficulté, en ce sens que des dizaines de milliers de fonctionnaires, dont beaucoup pourraient vouloir faire de la politique, auraient à attendre très longtemps avant d'obtenir une décision applicable dans leur situation particulière. Entre-temps, leurs droits politiques seraient en suspens et ce serait contraire à la Constitution.

Il me semble que vous devez essayer de trouver un mécanisme qui permette d'en arriver à une décision relativement rapide à savoir si un fonctionnaire quelconque a le droit de faire de la politique et dans quelle mesure. Si vous vous bornez à fournir une vague définition et que vous laissez aux tribunaux le soin de décider, vous créez une situation inacceptable, et pas seulement sur le plan juridique.

[Text]

Mr. Hawkes: Dr. Whyte, did you have a reaction to part of that?

Dr. Whyte: Yes, I did, just to a very technical part that civil servants have to wait. No, they do not. Under your scheme it is a self-regulating rule. You go out there, and on day one you make your choice and you go forward. Wait, if you want to know what is going to happen to you. Then he did go on that it is not that there is an operating limitation, but that there is a functional limitation, produced by the chill of not being sure whether it is safe.

I do not know, your proposal has a certain elegance. It is getting to the heart of it, it is getting to the least words, it is putting responsibility where it very largely belongs—people know their jobs best, know what is required. All in all, notwithstanding those virtues, I think Dale Gibson is right. It is probably what is now allowed since we have a charter of rights.

Mr. Hawkes: Just one very technical thing that Mr. House may know more about. The Public Service brief put in an outline of the Walsh decision, and I note from the guidelines they put out that they picked up from Walsh the notion somebody should not be a scrutineer.

Having been through a very thorough examination of the Election Act recently, it is the one activity in politics where you are unable to identify yourself as partisan on behalf of anybody. If you do it in the polling place, you break the law. Can somebody give me the logic of why scrutineering is partisan?

Dr. Gibson: It is unfair to ask opposing counsel to give the logic of a decision he disagrees with.

Mr. House: The only thing I could say about that was that one of the individual public servants who indicated what they wanted to do in their affidavits said he would like to be a scrutineer. It was not made clear in the affidavit that under the Elections Act he would not identify his party. It may be that His Honour was not aware of that specific fact in making the decision he did. That would be my guess.

Mr. Hawkes: It is interesting though that the ones that served further in the Public Service Commission picked it up and blast it out there in the pay cheques, but it just—

Dr. Whyte: They did not get legal advice from House before they issued their notice.

Mr. Hawkes: The whole thrust of it was that you should remain anonymous. Basically that was kind of the flavour, and it is the legally required anonymous thing to do.

The Chairman: You recognize and realize that there are no sanctions in this bill. It has been suggested to us that section 115 in the Criminal Code, which picks up any violations of federal statutes, might be applied.

[Translation]

M. Hawkes: Avez-vous quelque chose à dire au sujet de l'un de ces points, monsieur Whyte?

M. Whyte: Oui, sur le plan technique, en ce qui concerne l'attente des fonctionnaires. Ils ne seraient pas obligés d'attendre selon votre concept qui ferait appel en quelque sorte à l'autoréglementation. Les fonctionnaires feraient leur choix et ils agiraient en conséquence. Ils auraient quand même des doutes quant aux conséquences possibles de leur action. Celle-ci ne serait limitée par aucune disposition, mais elle le serait dans les faits, en ce sens que les intéressés ne seraient pas sûrs de leur bon droit.

Il me semble que votre proposition a une certaine élégance. Elle va au coeur du problème, en utilisant le moins de mots possible, elle place la responsabilité là elle doit être placée; ce sont les fonctionnaires eux-mêmes qui connaissent le mieux leur travail et qui savent ce qu'il implique. Malgré tous ces avantages, cependant, M. Gibson a probablement raison. Cette latitude est sans doute déjà accordée par la Charte des droits.

M. Hawkes: Encore un point très technique, qui concerne sans doute davantage M. House. Le mémoire de la Fonction publique analysait le jugement Walsh. Et je note qu'elle en déduisait qu'un fonctionnaire ne pouvait pas être scrutateur.

J'ai participé récemment à un examen approfondi de la Loi sur les élections et je sais très bien qu'un scrutateur ne peut pas s'identifier comme partisan de qui que ce soit. S'il le fait dans un bureau de scrutin, il viole la loi. Quelqu'un peut-il me dire pourquoi la surveillance d'un scrutin est considérée comme une activité politique?

M. Gibson: Il est injuste de demander à la partie adverse de justifier une décision avec laquelle elle est en désaccord.

Me House: Tout ce que je peux dire à ce sujet, c'est qu'un fonctionnaire avait indiqué dans son affidavit qu'il voulait être scrutateur. Cependant, l'affidavit ne précisait pas que la Loi sur les élections lui interdisait d'identifier son parti. Le juge ignorait peut-être cette disposition de la loi au moment de prendre sa décision.

M. Hawkes: Il est intéressant de voir que les fonctionnaires plus haut placés s'en sont tout de suite servi et ont tout de suite diffusé des avis avec les chèques de paie. . .

M. Whyte: Ils n'ont pas obtenu d'opinion juridique de M. House avant d'agir.

M. Hawkes: Le but était de faire en sorte que les fonctionnaires gardent l'anonymat. Telle était l'intention, et c'est ce que prescrit la loi.

Le président: Vous notez que le présent projet de loi ne comporte pas de sanctions. Des témoins nous ont dit que l'article 115 du Code criminel, qui porte sur n'importe quelle violation des lois fédérales, pourrait s'appliquer.

[Texte]

Dr. Whyte: My understanding of that function was to fit with some things that were said by Mr. Justice Beetz in the Ontario Public Service case, which related to an Ontario situation, but it similarly pointed out that if you were to create a sweeping prohibition, rather than just an employment condition, you might get into a problem relating to the division of powers between the federal and provincial authorities.

In other words, you can qualify this law as relating to the terms of employment of federal civil servants, but if you outright prohibit something with a criminal sanction, and it relates to provincial elections—it can be argued that this relates to provincial elections—which is within the provincial sphere... My guess was it was drafted specifically to avoid that problem if it was playing right into the distinction Mr. Justice Beetz made in that case. My colleagues might have a different view.

• 1240

Mr. House: I think I will adopt that view, it sounds highly sophisticated actually.

The Chairman: I hear what you are saying, but section 115 of the Criminal Code, as I understand it, says that any violation of a federal statute constitutes an offence against...

Dr. Gibson: The question really is whether this is creating an offence and there is an ambiguity there in drafting. If that is the intention then I think there may possibly be a division of powers problem in relation to the Ontario case. It may not work out that way, but there may be a problem.

On the other hand, if the legislation makes it clear this prohibition relates only to the terms and conditions of employment and the only sanctions are employment sanctions then it is constitutionally safer.

The Chairman: I do not know if I am making myself clear. It has been suggested to the committee that because, for example, clause 4 says "no Category A, B or C employees shall make a public statement", if an employee in that category made a public statement he could be in violation of section 115 of the Criminal Code of Canada.

Dr. Gibson: The possibility is there.

Dr. Whyte: I suppose the enforcement mechanism provides grounds for dismissal.

The Chairman: That is the question. That is not picked up from the Public Service Employment Act provision. Anyway, it has been raised and we have it. I just want you to be aware it was presented to the committee as a problem.

Mr. Tupper: Gentlemen, I want to thank you for coming this morning and offering your professional advice. We had the Public Service Commission as our last witnesses. They advised us that public servants should not

[Traduction]

M. Whyte: Je pensais que cela avait à voir avec certaines déclarations du juge Beetz dans la cause de la Fonction publique de l'Ontario, qui portait sur une situation en Ontario, mais qui laissait entendre que le fait d'imposer une interdiction globale plutôt qu'une condition d'emploi risquait d'entraîner des problèmes pour le partage des compétences provinciale et fédérale.

En d'autres termes, vous pouvez considérer cette loi comme s'appliquant aux conditions d'emploi des fonctionnaires fédéraux, mais si vous interdisez catégoriquement, en prévoyant une sanction aux termes du Code criminel, une activité qui est rattachée aux élections provinciales ou qui peut être rattachée aux élections provinciales, activité qui est du domaine provincial... Le projet de loi est sans doute rédigé de façon à éviter le problème qui découle de la distinction faite par le juge Beetz dans cette cause. Mes collègues ne sont peut-être pas d'accord.

Me House: Je me range à votre avis, qui me semble très érudit.

Le président: Je comprends ce que vous dites, mais l'article 115 du Code criminel, de la façon dont je l'interprète prévoit que toute violation d'une loi fédérale constitue une infraction...

M. Gibson: Il reste à voir si cette disposition crée une infraction, car le libellé est ambigu. Si c'est le cas, il peut y avoir un problème de répartition des pouvoirs vis-à-vis de l'Ontario. Ce n'est pas inévitable, mais la possibilité existe.

D'autre part, si cette mesure indique clairement que la prohibition vise seulement les conditions d'emploi et que les sanctions prévues sont des sanctions professionnelles, c'est plus acceptable du point de vue de la Constitution.

Le président: Je ne sais pas si je me fais bien comprendre. Des témoins nous ont dit que l'article 4, par exemple, prévoit qu'un employé de la catégorie A, B ou C ne peut faire de déclaration publique de sorte que si un employé d'une de ces catégories fait une déclaration publique, il peut être considéré en violation de l'article 115 du Code criminel du Canada.

M. Gibson: Peut-être.

M. Whyte: Parmi les mesures possibles, il y a également le renvoi.

Le président: Justement, cela ne vient pas de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique. Je pensais que la chose pouvait vous intéresser. Des témoins avaient signalé ce problème possible au Comité.

M. Tupper: Messieurs, je vous remercie d'avoir accepté de venir nous faire part de vos lumières ici ce matin. Notre témoin précédent était la Commission de la Fonction publique. Elle faisait valoir que les

[Text]

be involved in the collection of funds for political purposes and they should not hold office in a political party at any level.

If the bill had incorporated that type of a thrust would you find that unconstitutional?

Dr. Gibson: If by public servant you mean Parliament Hill gardeners and people in that category, I think, yes, it would be unconstitutional. One of the major problems from my point of view is the sweeping nature of the employees who are included. The specific acts may very well be desirable if you have the right category of public servant. I just do not think it could be constitutionally applied to all levels of public servant.

Mr. House: I agree with Mr. Gibson that at the lowest level it would not be constitutional. There might be, however, an argument that collection of funds is something of a higher degree of risk and perhaps does not impinge so directly on fundamental freedoms.

In other words, to collect money runs more directly into the area of possible abuse. If the supervisor of the guards here goes around and collects money from the guards as provisions for political party, that seems to me to run directly into the problem that was the initial basis for the act in 1908.

I think I would say at the very lowest level in the Public Service it would be unconstitutional, but if it were in any way directed to people who had authority over the people from whom they were collecting funds, then I think it would be constitutional.

The Chairman: I think the concern Mr. Tupper is pursuing is again based on, amongst other things, a provision of the Criminal Code. I think it is section 110 that talks about receiving benefits for yourself or for others. A public servant who receives a payment from an individual might be seen to be receiving a benefit on behalf of the political party. It may be a little convoluted, but I thought that was what they were getting at. In other words, public servants do not want to mix up with money contributions.

• 1245

Mr. House: In Saskatchewan they do have a regulation that you cannot touch money in the Public Service. No one has challenged that in the number of years it has been on the books. It may well be that it would not be challenged.

It is a fairly reasonable type of concern for this group to have. I suppose it is a question, to some extent, of the willingness of the courts to override Parliament in close-call sorts of situations.

[Translation]

fonctionnaires ne devraient pas participer à une collecte de fonds liée à des activités politiques et ne devraient accepter aucun poste dans les partis politiques.

Si le projet de loi adoptait cette orientation, serait-il inconstitutionnel?

M. Gibson: Si par fonctionnaires vous entendez le jardinier qui travaille sur la Colline parlementaire et les autres fonctionnaires de cette catégorie, je vous réponds oui, le projet de loi serait inconstitutionnel. Un des problèmes en ce qui me concerne est la non différenciation des employés visés. Des lois distinctes selon les diverses catégories de fonctionnaires seraient préférables. Je ne pense pas cependant qu'il serait constitutionnel de mettre tous les fonctionnaires dans le même sac.

Me House: Je suis d'accord avec M. Gibson lorsqu'il dit que la loi pourrait être inconstitutionnelle si elle s'appliquait aux échelons inférieurs. En ce qui concerne la collecte de fonds, cependant, je pense que cette activité pourrait être considérée comme présentant certains risques et qu'une restriction de cette activité pourrait ne pas être vue comme une atteinte aux libertés fondamentales.

En d'autres termes, la collecte de fonds pourrait donner lieu à des abus. Si le surveillant était gardien et s'il faisait le tour des gardiens pour recueillir des fonds à l'intention d'un parti politique, le problème qui a donné lieu à l'introduction de la loi 1908 se présenterait.

Je dirais qu'aux échelons inférieurs de la Fonction publique, une restriction pourrait être inconstitutionnelle, mais qu'au niveau des cadres, de ceux qui seraient au-dessus des personnes sollicitées, la loi serait constitutionnelle.

Le président: Encore une fois, la préoccupation de M. Tupper vient entre autres d'une disposition du Code criminel. Je pense que c'est l'article 110 qui traite des avantages qu'une personne peut recevoir pour elle-même ou pour d'autres. Un fonctionnaire qui toucherait de l'argent de quelqu'un pourrait être considéré comme recevant un avantage pour un parti politique. C'est peut-être un peu compliqué, mais je crois que c'est ce que M. Tupper voulait dire. En d'autres termes, les fonctionnaires ne voudraient pas être mêlés d'une façon ou d'une autre aux contributions en argent.

Me House: En Saskatchewan, un règlement défend aux fonctionnaires de toucher de l'argent. Il existe depuis des années, mais personne ne l'a encore contesté. Il se peut qu'il ne le soit jamais.

C'est une préoccupation justifiée en l'occurrence. Tout dépend dans quelle mesure les tribunaux sont prêts à renverser les décisions du Parlement dans les situations douteuses.

[Texte]

I think because the Public Service is such a large group it probably is over-broad, but it would be a much harder case to argue than some of the others we have put here.

Dr. Whyte: Mr. House, I do think it infringes on rights, particularly freedom of association, pretty directly. I wonder if the freedom of association really means something besides this—you can find people of like minds, but you cannot organize; you can hold office and you can work to promote the associational side of the association's life, if not the long-term political ends—which includes raising money.

Of course the facts we are talking about are ones which, as everybody has said, are particularly available for exploitation. The good thing about political belief and voting is that they are opaque; you can be beaten about the head by politically partisan people and nod in agreement, but you can do and think what you like.

That is not true in giving money. You either do or do not, so it is a real problem. The question is what the regulatory method is when you have people who might abuse their position, whether or not you just put in a proscription against abusing your position—sexually, politically, or in any way.

On the other hand, in relation to sexual harassment, we are dealing with that by general proscriptions as opposed to after-the-fact punishments. It is possible that this is the effective, logical shutting down of an activity for achieving a social purpose, but it is rights-offending. It is drastic. There are less drastic alternatives available. It is at least good grist for the judicial mill.

Mr. House: Under the current section 32 one of the things allowed is to give donations to a political party. What mechanism might exist for that is unclear. It seems to me that you might want to think about whether or not there is actually abuse right now of the right that public employees have to give money to political parties. If there is not, it might be something that could be of concern in the abstract, but perhaps is not a concern right now.

Mr. Tupper: In the second part of the question, the right to hold office in a political party or in a political association—

Dr. Whyte: That goes with it simply because office-holding, like fund-raising, places upon office-holders duties to get certain things done. I view this as a weaker case restriction in money-raising. It is not as direct or as potentially oppressive, but the idea of being an office-holder is to deliver the goods, and that means volunteers.

I that case, I suppose the Public Service Commission is being driven by similar concerns; or are they? Are they being driven by the visibility of being an office-holder? That seems to me to be not a good case restriction.

Mr. House: I do not see there being much of a case for restriction in that case. It seems to me it is less direct than the money-collecting aspect. It is not necessarily the case

[Traduction]

La Fonction publique est si grande et si diversifiée que la cause serait plus difficile à présenter que dans d'autres situations.

M. Whyte: Je pense quand même, M. House, qu'une restriction en ce sens va à l'encontre des droits individuels, en particulier le droit d'association. Le droit d'association inclut sûrement le droit de se joindre à d'autres personnes qui pensent comme soi, mais non pas de s'organiser, le droit de détenir un poste quelconque et de travailler à promouvoir l'association elle-même, sinon les objectifs politiques à long terme de l'association, ce qui inclut la collecte de fonds.

Evidemment, ces droits peuvent donner lieu à une certaine exploitation. Les couleurs politiques et le vote peuvent rester secrets. Quelqu'un peut bien faire semblant d'être d'accord avec son adversaire politique, mais il peut faire ce qu'il veut après et penser ce qu'il veut.

Pour la collecte de fonds, la situation est quelque peu différente. Elle est visible, et c'est à ce niveau qu'elle présente un problème. Il reste à savoir quelle réglementation peut empêcher les gens d'abuser de leur situation que ce soit sur le plan sexuel, le plan politique ou sur d'autres plans.

En ce qui concerne le harcèlement sexuel, il y a des interdictions générales par opposition à des peines après le fait. C'est peut-être une méthode efficace, du point de vue social, mais elle va à l'encontre des droits individuels. Elle est radicale. Il y a d'autres possibilités. Elle a au moins le mérite de faire travailler l'appareil judiciaire.

Me House: En vertu de l'article 32 actuel, il est permis de faire des dons à des partis politiques. Les mécanismes employés à cette fin ne sont pas précisés. Il me semble que vous devez commencer par voir s'il n'y a pas déjà des abus en ce qui concerne le droit des fonctionnaires de donner de l'argent à des partis politiques. S'il n'y a pas d'abus, les discussions ne peuvent être qu'abstraites.

M. Tupper: En ce qui concerne la deuxième partie de la question, le droit d'occuper un poste dans un parti politique ou une association politique. . .

M. Whyte: Le fait de détenir un poste s'apparente à la collecte de fonds; dans un cas comme dans l'autre, il y a un certain nombre de choses qui doivent être faites. Il y a peut-être lieu d'avoir une restriction moins sévère, mais celui qui occupe un poste a certaines fonctions; entre autre, il doit recruter des bénévoles.

Je suppose que la Commission de la Fonction publique a les mêmes préoccupations. Je n'en suis pas sûr. Est-ce une question de visibilité dans le cas de ceux qui détiennent des postes? Et la restriction ne me semble pas aussi justifiée.

Me House: Elle ne me semble pas aussi justifiée non plus. L'activité n'est sûrement pas aussi directe que dans le cas de la collecte de fonds. Ceux qui détiennent des

[Text]

that they have to be out there garnering volunteers. I am not too familiar with the internal workings of political parties and what offices exist or what offices may exist in political parties in the next 70 years, which will be hopefully the time this bill is in effect for, so it seems to me it is a highly abstract concern about something that may well not arise.

• 1250

Mr. Tupper: I will just shift gears for a moment because of the time. We have had more than one suggestion made to this legislative committee on categorization. The Daubney bill starts out with three categories, and at the end of the day ends up with two.

It has been suggested to us that we start with two categories: eligible for membership in a staff association or union—one class; other class, not eligible. Would you have a reaction to such a breakdown?

Dr. Gibson: Since I do not know the eligibility rules, I have some difficulty commenting at all. It clearly has the virtue of simplicity, of getting around a lot of the difficulties in the mechanism for dealing with group B persons. I guess I would want to know more about eligibility.

Mr. Tupper: It would have to be, of course, a mechanism of challenge.

Dr. Gibson: Yes. I do not know how far down the ladder the non-eligibility for union—

Mr. Tupper: Mr. House, you might be closer to that one.

Mr. House: I think the eligibility for union membership is set out in the Public Service Staff Relations Act and it seems to me that one of them is whether or not you exercise managerial capacities. Those people who do not are allowed to be in the union so that seems to me a fairly rough-and-ready kind of dividing line. It is not entirely irrational. It may not be a precise kind of rule that would take in all the cases.

I do not know enough about exactly how the Public Service works, for example, with quasi-judicial kinds of positions which may be within the union but which make decisions with respect to the public where the public person there would want to be certain it was not the opposing political party.

It has something to be said for it, certainly, and it might have to be fine-tuned a bit or it might have to be those people and quasi-judicial exemptions; something like that.

Dr. Whyte: I guess if we were better public sector labour lawyers, we would be smarter on this. My sense of

[Translation]

postes ne sont pas nécessairement appelés à recruter activement des bénévoles. Je ne connais pas très bien le fonctionnement interne des partis politiques, et je ne sais pas quels postes existent ou pourront exister dans les partis politiques au cours des 70 prochaines années—car j'espère que ce projet de loi sera en vigueur pendant 70 ans—et cela me semble une préoccupation très abstraite à propos de quelque chose qui pourrait bien ne pas se produire.

M. Tupper: Permettez-moi de changer de vitesse, car l'heure presse. Le Comité a reçu plus d'une suggestion sur les catégories. Le projet de loi Daubney commence avec trois catégories et, en fin de compte, il n'y en a plus que deux.

On nous a suggéré de commencer par deux catégories: admissible à l'appartenance à une association d'employés ou à un syndicat pour la première catégorie, l'autre étant composée de ceux qui ne sont pas admissibles. Quelle serait votre réaction à cette distinction?

M. Gibson: Puisque je ne connais pas les règles d'admissibilité, j'éprouve une certaine difficulté à faire des commentaires. Cela semble avoir le mérite de la simplicité, de contourner beaucoup des difficultés que comporte le mécanisme à l'égard des membres du groupe B. Mais il me faudrait en savoir davantage sur l'admissibilité.

M. Tupper: Il faudrait évidemment un mécanisme de contestation.

M. Gibson: Oui. Je ne sais pas à quel point de l'échelle commence l'admissibilité syndicale. . .

M. Tupper: Monsieur House, vous êtes peut-être mieux en mesure de répondre.

Me House: Je crois que l'admissibilité à l'appartenance syndicale est énoncée dans la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, et il me semble qu'un des critères est constitué par les fonctions de gestion. Les personnes qui ont des fonctions de gestion n'ont pas le droit de faire partie du syndicat, et cela me semble une ligne de démarcation assez pratique. Elle n'est pas complètement irrationnelle. Mais ce n'est peut-être pas une règle précise susceptible de s'appliquer à tous les cas.

Je ne suis pas assez au courant du fonctionnement de la Fonction publique, par exemple dans le cas des postes quasi judiciaires qui peuvent appartenir à un syndicat mais dont les titulaires prennent des décisions concernant le public et où l'on pourrait vouloir s'assurer que le membre du public n'appartient pas à l'autre parti politique.

Cette idée a un certain mérite, mais il faudrait peut-être la préciser quelque peu, ou il faudrait peut-être des exclusions pour ces gens et les postes quasi judiciaires, quelque chose comme cela.

M. Whyte: J'imagine que, si nous étions de meilleurs avocats dans le domaine du travail dans la Fonction

[Texte]

the PSSRA is that it reaches. It allows for collectivized employment relations for persons whom one would normally think would be in a category of persons to be excluded from political activity.

It comes up pretty high into the service and catches people who are working—for instance, economists working on fairly sensitive and ministerial-relating type of projects—so that is just to agree with Mr. House. It seems initially attractive, sensible, about right, but I am sure there are people in some collectivized groups who are just wrong for running for office.

Dr. Gibson: It certainly has the advantage of quickly and easily identifying those who are caught and those who are not. If you are in the union or eligible to be in union, you know where you stand. It certainly has that great advantage.

The Chairman: We have grappled with a lot of problems. For example, it has been indicated to us that even if you go down in the system and come to the level of an occupation like chauffeurs, there is a difference between being a chauffeur for a cabinet minister and a chauffeur for the Department of National Defence, so there does not appear to be any ready solution.

I want to thank the members of the panel for their participation today. It has been very helpful. You have been generous with your time and your comments, and we appreciate it. I think you have given us a lot of food for thought.

I just want to pick out one point that is important to me as chairperson of this committee, because I would like to present the view to the minister.

I have already gone over it a bit, but I would like to know as more or less a matter of record your view on the judicial action that might be taken with respect to the current provisions of the Public Service Employment Act. If that provision were to be declared to be invalid on the basis of the Constitution, as I understand it, there would be a void in the law pertaining to political activity of public servants. I think that puts a particular focus on this particular legislative measure, Bill C-273. I think it puts us under greater obligation to provide some legislative base for political rights that would not be challengeable under the Constitution.

• 1255

Mr. Hawkes: It is possible to be less challenging.

Dr. Gibson: As I said in my initial presentation, Mr. Chairman, although one can never be certain about these things and we continue to be surprised by the decisions the judges come down with, my best guess is that section 32 of the existing legislation will be struck down at the highest level by the Supreme Court, if it has to go that high.

[Traduction]

publique, nous serions mieux au courant de cela. Je crois comprendre que la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique a une très grande portée. Elle permet la syndicalisation de personnes dont on s'attendrait normalement qu'elles soient exclues de l'activité politique.

L'appartenance syndicale monte assez haut dans la hiérarchie et comprend des gens qui travaillent—par exemple des économistes qui travaillent à des projets assez délicats—de sorte que je suis d'accord avec M. House. L'idée semble d'abord attrayante et raisonnable, mais je suis certain qu'il y a des syndiqués qui ne devraient pas être candidats.

M. Gibson: Cette méthode a l'avantage d'identifier rapidement et facilement ceux qui sont visés. Si vous faites partie du syndicat ou si vous y êtes admissible, vous savez où vous en êtes. C'est certes un grand avantage.

Le président: Nous en sommes venus aux prises avec de nombreux problèmes. Par exemple, on nous a dit que, même vers le bas de l'échelle, au niveau de professions comme chauffeur, il y a une différence entre être le chauffeur d'un ministre et être un des chauffeurs du ministère de la Défense, de sorte qu'il ne semble pas y avoir de solution facile.

Je désire vous remercier de votre participation, qui a été très utile. Vous n'avez pas été avarié ni de votre temps ni de vos commentaires, et nous vous en sommes reconnaissants. J'estime que vous nous avez donné beaucoup de matière à réflexion.

J'aimerais souligner un point qui est important pour moi comme président de ce Comité, car j'aimerais présenter une opinion au ministre.

J'en ai déjà parlé un peu, mais j'aimerais savoir plus ou moins officiellement selon vous quelle mesure judiciaire pourrait être prise à l'égard des dispositions actuelles de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique. Si cette disposition était déclarée invalide d'après la Constitution, si je comprends bien, il y aurait un vide juridique concernant l'activité politique des fonctionnaires. J'estime que cela jette un éclairage particulier sur cette mesure législative, le projet de loi C-273. J'estime que cela nous oblige encore davantage à donner aux droits politiques un fondement législatif qui ne puisse être contesté en vertu de la Constitution.

M. Hawkes: Il est possible d'être moins contestataire.

M. Gibson: Comme je l'ai dit dans mon exposé de départ, monsieur le président, bien qu'on ne puisse jamais avoir de certitude dans ce genre de chose et que les décisions que rendent les juges continuent de nous étonner, selon moi, l'article 32 de la loi actuelle sera déclaré invalide au plus haut niveau par la Cour suprême, s'il faut aller jusque-là.

[Text]

Dr. Whyte: I think that what section 32 does is probably unconstitutional. I do think that the scepticism about the weight of personal autonomy held by many judges, including many members of the Supreme Court of Canada, together with the structure of this act, disguises, except in a tremendously well-prepared case, which, I suppose, we are getting, what it really does. On its face it could be supporting a regime of appropriate limitation. This means that we cannot be sure that court will not desist from throwing this problem into a void, a turmoil, whatever it is that Gorbachev worries about.

The Chairman: Mr. House, you would know a little more about the government's position on the provision of the Public Service Employment Act. Presumably opinions are being given that it is constitutionally valid.

Mr. House: Certainly that is the formal, official opinion of the Department of Justice. I remember when the case of *Oakes v. The Queen*, which is the leading constitutional case, came down something like a month or a month and a half before the actual trial of the matter, counsel for Justice told me he could show that section 32 is reasonable but he did not think he could show that it is the least limit. He felt even then that he could not meet the *Oakes* standard and, *deus ex machina*, Mr. Justice Walsh took the other opinion. I think there is some concern within Justice that it may not be upholdable at the highest levels.

The Chairman: Thank you very much. Thank you again for your appearance and I think that deals with the matter.

I just wanted to say for the record and the committee that we will try to hold as early as possible next week a meeting to begin clause-by-clause consideration of the bill. We want to do that because our first problem will be to determine how many clauses require review or for which there have been changes suggested. The staff will prepare and hopefully will have ready for the next meeting a summary of the changes that have been proposed to us for the various clauses of the bill. There may be a translation problem. We will at least get an overview of the kinds of changes that have been suggested to us.

Mr. Hawkes: I suggest, Mr. Chairman, that maybe Wednesday or Thursday next week, somewhere near the end of the week rather than the early part, might fit a number of members a little better in terms of their activities.

The Chairman: I think it would, but there is a problem in that Mr. Daubney will be away for the week following that and I will be away myself. I am totally dispensable, but in the amending stages I do not think Mr. Daubney is.

[Translation]

M. Whyte: Je crois que l'effet de l'article 32 est probablement inconstitutionnel. Je ne crois pas que le scepticisme quant au poids de l'autonomie personnelle dont jouissent de nombreux juges, y compris de nombreux membres de la Cour suprême du Canada, s'ajoutant à la structure de cette loi ne cache ce qu'elle fait en réalité, sauf dans une cause extrêmement bien préparée, ce qui, j'imagine, est le cas ici. De prime abord, cet article pourrait fonder un régime de restrictions appropriées. Cela signifie que nous ne pouvons être certains que la cour ne refusera pas à l'idée de jeter ce problème dans un vide, dans une tourmente, dans ce qui inquiète Gorbachev.

Le président: Monsieur House, vous êtes un peu mieux au courant de la position du gouvernement sur cette disposition de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique. On peut supposer que, selon certains avis juridiques, elle est constitutionnelle.

Me House: C'est certes l'opinion officielle du ministère de la Justice. Je me souviens qu'environ un mois ou un mois et demi avant le procès dans l'affaire *Oakes c. la Reine*, qui est la cause constitutionnelle qui fait autorité, l'avocat du ministère de la Justice m'a dit qu'il pouvait démontrer que l'article 32 est raisonnable, mais qu'il ne croyait pas pouvoir démontrer que c'est l'atteinte la moins poussée. Il estimait alors qu'il ne pouvait se conformer au critère énoncé dans l'arrêt *Oakes* et puis, coup de théâtre, le juge Walsh a adopté l'opinion contraire. Je crois qu'on craint, au ministère de la Justice, que la loi ne soit pas défendable aux plus hauts niveaux.

Le président: Merci beaucoup. Merci encore une fois d'avoir comparu; je crois que cela règle la question.

Je voudrais dire, pour le procès-verbal et pour le Comité, que nous tenterons de tenir une réunion le plus tôt possible la semaine prochaine pour entreprendre l'étude du projet de loi, article par article. En effet, notre premier problème sera de déterminer combien d'articles doivent être révisés ou quels sont ceux pour lesquels des modifications ont été proposées. Le personnel préparera un résumé des modifications qui nous ont été proposées pour les divers articles du projet de loi, et j'espère que cela sera disponible pour la prochaine réunion. Il pourrait y avoir un problème de traduction. Nous aurons au moins une vue d'ensemble des changements qui nous ont été suggérés.

M. Hawkes: Je suggère, monsieur le président, que mercredi ou jeudi de la semaine prochaine, vers la fin de la semaine plutôt qu'au début, pourrait convenir un peu mieux à plusieurs des membres.

Le président: Je le crois, mais il y a un problème, car M. Daubney sera absent la semaine suivante, et je serai moi-même absent. Je ne suis pas du tout indispensable, mais pour l'étape des amendements, je crois que M. Daubney l'est.

[Texte]

Mr. Hawkes: I have two thoughts; I thought the first meeting after the conclusion of witnesses might be better held in camera with committee members for a thorough discussion, a problem-solving type of discussion, rather than a formal clause by clause.

• 1300

The Chairman: That is a good suggestion. I will speak to the representatives of the other parties. I think we can hold it in camera without any difficulty, although sometimes when you hold it in camera that means not everyone shows up. I will leave it to the clerk to consult with members and decide what is the most appropriate time.

Mr. Bill Bartlett (Researcher, Library of Parliament): When Mrs. Mailly was in the chair she expressed concern about lack of gender neutrality in the French version of the bill.

I consulted with Mr. Louis-Philippe Côté of the Parliamentary Council's office, which drafted the bill. He has replied with a report that has been distributed to members. The report basically says that the French version is done according to proper drafting practice and no changes are required. Unless committee members are of another view, nothing will be changed in the French version in terms of gender neutrality.

The Chairman: There is one other thing the clerk draws to my attention. We received a brief from the Canadian Civil Liberties Association. There was some discussion at our last meeting; we asked them to submit a brief rather than make an appearance. They have done so. I think we should append it to the proceedings when it is translated into both official languages. Is that agreeable?

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: That concludes the business of the meeting. If anyone has any amendments to put in the mill, so to speak, you are asked to do so.

The meeting is adjourned to the call of the Chair.

[Traduction]

M. Hawkes: J'ai deux idées; il serait peut-être préférable que la première réunion après l'audition des témoins ait lieu à huis clos pour permettre une bonne discussion, une discussion portant sur la résolution de problèmes, plutôt qu'une étude officielle, article par article.

Le président: C'est une bonne suggestion. J'en parlerai aux représentants des autres partis. Je crois que nous pouvons nous réunir à huis clos sans difficultés, même si parfois il y a des absents lorsque nous nous réunissons à huis clos. Je demanderai au greffier de consulter les membres et de décider du moment qui convient le mieux.

M. Bill Bartlett (rechercheur, Bibliothèque du Parlement): Quand M^{me} Mailly était présidente, elle a exprimé des inquiétudes quant à l'emploi des genres dans la version française du projet de loi.

J'ai consulté M. Louis-Philippe Côté, du bureau du Conseiller parlementaire, qui a rédigé le projet de loi. En réponse, il a présenté un rapport qui a été distribué aux membres du comité. Essentiellement, selon le rapport, la version française est conforme aux normes de rédaction et aucun changement n'est nécessaire. A moins que les membres du comité ne soient d'un autre avis, rien ne sera modifié dans la version française à cet égard.

Le président: Le greffier attire mon attention sur un autre fait. Nous avons reçu un mémoire de l'Association canadienne des libertés civiles. Nous en avons discuté à notre dernière réunion et nous leur avons demandé de présenter un mémoire au lieu de comparaître. C'est ce qu'ils ont fait. J'estime que nous devrions l'annexer au procès-verbal lorsqu'il aura été traduit dans les deux langues officielles. Est-ce que c'est acceptable?

Des voix: D'accord.

Le président: Cela termine l'ordre du jour de la réunion. Si vous avez des amendements à proposer, vous êtes priés de le faire.

La séance est levée.

APPENDIX "C-273-3"

CONSTITUTIONALITY OF

BILL C-273

JEFFRY A. HOUSE
Barrister & Solicitor

Although I will argue in this report that several aspects of Bill C-273 are of dubious Constitutionality, I wish to state at the outset that the Bill comes far closer to Constitutionally-mandated norms than does the law which it would replace, s.32 of the Public Service Employment Act. Nonetheless, the interests of all Canadians, both public employees and others, would be best served by a new law which is entirely immune to Constitutional challenge. The years of uncertainty can best be brought to an end by a Bill clearly designed to pass constitutional muster.

It appears to me that Bill C-273 is grounded in the D'Avignon Report of 1979. The Committee responsible for that report investigated the public service in some depth before concluding that the greater part of the civil service could be

politically free without damaging the effectiveness or the reputation of the public service for impartiality.

Since the case of Oakes v. The Queen, (1986) 1 S.C.R. 103, the Courts have required any measure which impinges upon a Constitutionally-guaranteed right or freedom to limit that right as little as possible to achieve the objective of the legislation. In other words, absent a showing that a particular Public Employee must be politically unfree, it is unConstitutional to limit his or her freedoms.

Such a consideration was entirely absent during the deliberations of the D'Avignon Committee, and its conclusions are "pre-Charter" in the sense that Charter requirements were not the basis for its categorization.

The categories set out in s.1 of the Bill before this Committee are identical to those set out in the D'Avignon Report. While the D'Avignon categories were the product of a balancing of the traditionally accepted prerogatives of the state against the traditional liberties of the individual, strict Charter criteria were not applied. For example, one of the categories in Category "B", (Economic, Sociology and Statistics) is included by that Committee in the middle category without any explicit reasons for so doing.

Thus, while the categories set out in this Bill have some relationship to the appropriate Constitutional categories, they are not identical to them. Insofar as there is a variance, the Bill is open to Constitutional challenge.

In practical terms, I believe that groups "A" and "C" are Constitutionally secure, however. I do not believe it would be difficult to show that persons in the EX and SM categories must be politically unfree. While there are indeed countries and provinces of Canada where no such control is imposed, I believe it unlikely that a Court would question a Parliamentary determination with such nicety as to strike down that particular control, since political cultures vary, and legislation may not be required in cultures where other forms of controls exist, such as public service traditions or management discretion.

To quote the case of Arnold v. Ontario (1987) 61 O.R. (2d) 481: "Within the range of the reasonable, the placing of the precise line is a matter for the legislature rather than the courts;"

I believe the treatment of category "B" presents Constitutional difficulties. First, persons in this category remain politically unfree for the immediate future. Yet the Bill admits that not all such persons are required to be unfree, and

in fact directs an inquiry into who should and who should not be politically unfree. Yet, all Canadians are presumed to be free until such time as it is shown to be necessary that their fundamental freedoms are inconsistent with some larger, Constitutionally-valid objective. The theory of the Bill, with respect to category "B", seems to be "prove that no harm will accrue if employee "X" is freed" when the Constitution demands that the onus be on the person purporting to circumscribe fundamental liberties.

I conclude that s.10 of the Bill, as it stands, is unconstitutional.

The importance of Category "B" and the treatment thereof is enhanced by s. 12, which deems all new occupational groups to belong to category "B", and thus to be without political rights until otherwise determined. Here, too, the presumption should be reversed; the occupational group should be deemed to be group "C" until a determination has been made that exclusion from Charter Rights is necessary to maintain an impartial and effective Public Service.

Sections 10 and 11 of the proposed legislation are unusual in that they mandate a procedure whereby hearings are held, and a regulation proposed, by the Public Service Commission.

The House of Commons is then to examine the proposed regulation, and approve or disapprove it, with or without amendments. If the House disapproves it, or takes no action, the persons in the category remain politically unfree, even though all may admit that some of them should be free.

Since the regulation eventually to be approved will be one regulating fundamental rights and freedoms, it would be appropriate, and Constitutionally wise, to specify in the legislation the criteria to be applied in determining the question of who shall be politically unfree.

I would thus recommend replacing s.10 of this Bill with the following:

- a) Employees in Category "B" shall be deemed to have all the rights set out in s. 3, except such persons or occupational groups as may be designated by regulation.
- b) No such designation shall be made unless it is determined that such designation is necessary to maintain the non-partisan nature and appearance of the Public Service, or to maintain the usefulness of the employee or employees to the Public Service.

II. There is one area in which the present Bill diminishes rights presently held by Public Servants. S.32(3) of the Public Service Employment Act gives every public employee the right to apply to the Public Service Commission to determine whether or not proposed political candidacy would impair his or her usefulness to the Public Service.

Since S. 32 is repealed by S.15 of this Bill, the result will be that only category "C" employees may become a candidate for Parliament or a legislative assembly. Whereas Category "A" and "B" employees previously had the right to seek leave to be a candidate on the merits of their individual case, they are, under this Bill, no longer able to do so.

The Charter guarantees to all Canadians the right to be "qualified for membership" in the House of Commons or any legislature. Since the proposed infringement on this Charter right is wholly new in this country, and has never been deemed necessary in the past, it is unlikely in the extreme that a Court would find it to be presently necessary to obtain the objectives of the Bill. In my view, the Courts are likely to treat this particular Charter right with extreme seriousness, since to limit it is to limit the right of the Canadian public to choose its representatives. When the Nova Scotia legislative Assembly decided to disentitle persons convicted of serious indictable

crimes from seeking nomination, the Court held in McLean v. Attorney General of Nova Scotia (1987) 35 D.L.R. (4th) 306 that such an enactment was not Constitutional in that it was "paternalistic and excessive in impinging on the right of the voters to elect the member of their choice".

One can readily imagine scenarios wherein persons in group " ", at least, need not be prevented from seeking Parliamentary office. For example, a statistician employed in Ottawa who seeks leave to run in Provincial election in British Columbia could not reasonably be held to be diminishing his usefulness to the civil service by being a candidate. Therefore, I recommend that the mechanism available in s.32(3) of the Public Service Employment Act be retained to enable Category "A" and "B" employees to have their cases adjudicated on an individual basis.

APPENDICE «C-273-3»**CONSTITUTIONNALITÉ DU****PROJET DE LOI C-273**

JEFFRY A. HOUSE

avocat

Bien que je soutienne dans ce rapport que plusieurs aspects du projet de loi C-273 sont de constitutionnalité douteuse, je vous signale dès le départ que ce projet de loi répond davantage aux critères de constitutionnalité que la disposition législative qu'il voudrait remplacer, soit l'article 32 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique. Quoiqu'il en soit, les Canadiens auraient intérêt, qu'ils soient fonctionnaires ou pas, à être régis par une nouvelle loi qui soit à l'abri de toute contestation constitutionnelle. Le meilleur moyen de mettre un terme à des années d'incertitude serait peut-être de faire en sorte que la loi soit invulnérable à cet égard.

Sauf erreur, le projet de loi C-73 est fondé sur les conclusions du Rapport d'Avignon, qui a été publié en 1979. Le Comité qui l'a rédigé en était arrivé à la conclusion, après avoir longuement fait enquête auprès de la

Fonction publique, qu'on pourrait permettre à la plupart des fonctionnaires de participer à des activités politiques sans nuire à l'efficacité ou à la réputation d'impartialité de la Fonction publique.

Depuis le jugement rendu dans l'affaire Oakes c. la Reine, (1986) 1 S.C.R. 103, les tribunaux demandent que les mesures prises en vue d'atteindre les objectifs d'une loi empiètent le moins possible sur les droits ou les libertés garantis par la Constitution. Autrement dit, si l'on ne peut établir qu'il est nécessaire d'empêcher le fonctionnaire de se livrer à des activités politiques, il est inconstitutionnel de limiter sa liberté pour ce motif.

A l'époque où le Comité d'Avignon a étudié cette question, il n'a absolument pas examiné ce genre de considération, pas plus qu'il n'avait à en tenir compte dans l'établissement de ses catégories, ses conclusions étant antérieures à la Charte.

Les catégories figurant dans l'article 1 du projet de loi dont votre Comité est saisi sont identiques à celles qui avaient été proposées dans le Rapport d'Avignon. Si ces dernières découlaient d'un effort en vue de contrebalancer les prérogatives généralement concédées à l'État et les libertés traditionnellement accordées à l'individu, on ne s'est pas fondé sur les critères de la Charte. Ainsi, une des sous-catégories de la catégorie "B" (économie, sociologie et statistique) avait été incluse par ce comité dans la catégorie intermédiaire sans raison apparente.

Par conséquent, bien que les catégories figurant dans ce projet de loi aient une certaine analogie avec celles prévues par la Constitution, elles ne leur sont pas identiques. Pour autant qu'elles s'en écartent, la constitutionnalité du projet de loi risque d'être mise en doute.

En pratique, je crois toutefois que la constitutionnalité des dispositions établissant les catégories "A" et "B" est assez sûre. Je ne crois pas qu'il soit difficile de prouver que les employés des catégories "EX" et "SM" ne peuvent être libres de se livrer à des activités partisans. Bien qu'il y ait des pays et des provinces canadiennes qui n'imposent pas de telles exigences, il est peu probable, à mon avis, qu'un tribunal conteste à un Parlement le droit d'exercer ce genre de discrimination et lui interdise ce contrôle, puisque les cultures politiques varient avec les États et qu'il n'est pas toujours nécessaire de légiférer lorsque d'autres formes de contrôles existent, telles les traditions en usage dans la Fonction publique et la marge de manoeuvre laissée aux dirigeants.

Dans l'affaire Arnold c. Ontario (1987) 61 O.R. (2d) 481, on mentionne que dans les limites du raisonnable, l'établissement de lignes de conduite précises incombe aux parlements et non aux tribunaux.

Je crois que la façon de traiter les fonctionnaires de la catégorie "B" risque de poser des problèmes constitutionnels. Tout d'abord, les personnes de cette catégorie demeurent pour l'instant privées de leur liberté d'action politique. Pourtant, le projet de loi admet que cette privation

n'est absolument obligatoire pour personne et va même jusqu'à prévoir des audiences pour déterminer qui doit elle viser et qui elle ne doit pas viser. Pourtant, tous les Canadiens sont présumés être libres tant qu'il n'a pas été démontré que leurs libertés fondamentales sont nécessairement incompatibles avec un autre objectif constitutionnel valide et prioritaire. Les dispositions relatives à la catégorie "B" contenues dans ce projet de loi semblent exiger que l'employé prouve qu'aucun préjudice ne sera créé du fait qu'il soit autorisé à exercer des activités politiques, alors que la Constitution impose le fardeau de la preuve à celui qui est réputé restreindre les libertés fondamentales.

J'en déduis que l'article 10 du projet de loi, dans son libellé actuel, est inconstitutionnel.

Le traitement réservé à la catégorie "B" est d'autant plus important que l'article 12 incluent aussi dans cette catégorie tous les employés intégrés à un nouveau groupe professionnel, et que ceux-ci se trouvent, par le fait même, privés du droit d'exercer des activités politiques tant qu'on n'aura pas établi qu'il peuvent le faire sans préjudice. Là encore, la présomption devrait s'exercer à l'inverse; le nouveau groupe professionnel devrait être réputé faire partie de la catégorie "C" jusqu'à ce qu'on ait établi qu'il est nécessaire de l'exclure de l'application de la Charte pour maintenir l'impartialité et l'efficacité de la Fonction publique.

Les articles 10 et 11 du projet de loi sont inhabituels, car ils obligent la Commission de la Fonction publique à tenir des audiences et à édicter des règlements. Il incombe ensuite à la Chambre des communes d'examiner ses projets de règlements et de les approuver ou de les désapprouver, avec ou sans modifications. Si la Chambre les rejette, ou néglige de les étudier, les membres de la dit catégorie continuent de ne pouvoir s'adonner à des activités politiques, même s'il est généralement admis que certains d'entre eux pourraient le faire sans inconvénient.

Étant donné que les règlements que la Chambre sera tenue d'approuver régiront les droits et libertés fondamentaux, il serait logique, et constitutionnellement sage, de préciser dans la loi les critères qui serviront à déterminer ceux qui ne peuvent s'adonner à des activités politiques.

Je recommanderais donc de remplacer l'article 10 du projet de loi par les paragraphes suivants :

- a) Les employés de la catégorie "B" sont réputés pouvoir exercer tous les droits définis dans l'article 3, sauf si un règlement les en empêche, individuellement ou collectivement.
- b) Le gouvernement ne procédera à telle désignation que si elle est jugée nécessaire pour préserver la nature ou l'image non partisans de la Fonction publique ou pour que les employés visés puissent lui demeurer utiles.

II. Le projet contient une disposition qui porte atteinte aux droits actuels des fonctionnaires. En effet, paragraphe 32(3) de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique permet à tous les fonctionnaires de demander à la Commission de la Fonction publique de déterminer si telle ou telle activité politique risque de diminuer leur utilité pour la Fonction publique.

L'article 15 du projet de loi abrogeant l'article 32 de la loi actuelle, seuls les employés de la catégorie "C" auront le droit de se porter candidats à une élection fédérale ou provinciale. Selon les exigences de leurs fonctions, les employés obtenir un congé à cette fin, mais ils ne le pourront plus si ce projet de loi est adopté.

La Charte dispose que tous les Canadiens sont "éligibles aux élections législatives fédérales ou provinciales". Comme il n'existe pas de précédent à un tel empiétement sur un droit de la Charte, et comme il n'est jamais apparu nécessaire d'en créer un auparavant, il est peu probable qu'un tribunal en vienne à décider qu'il faille porter atteinte à ces droits pour que les objectifs du projet de loi soient atteints. A mon avis, les tribunaux traiteront probablement ce droit garanti par la Charte avec une extrême prudence, puis qu'en le limitant ils priveraient les Canadiens du droit de choisir leurs représentants. Lorsque l'Assemblée législative de la Nouvelle-Écosse a décidé d'enlever aux personnes trouvées coupables d'infractions graves du droit de se porter candidat à une élection, le tribunal a statué que cette loi était inconstitutionnelle, parce qu'elle était paternaliste et abusive, et qu'elle portait atteinte au droit des électeurs de

choisir leurs représentants. Voir l'affaire McLean c. Attorney General of Nova Scotia (1987) 35 D.L.R. (4th) 306.

On peut dès lors imaginer des circonstances où il ne serait pas nécessaire d'empêcher à tout le moins certains employés de la catégorie "B" de solliciter un mandat au Parlement. Ainsi, on pourrait difficilement prétendre qu'un statisticien qui demande un congé pour se porter candidat à une élection provinciale de la Colombie-Britannique sera moins utile à la Fonction publique s'il pose sa candidature. Je recommande donc que le mécanisme prévu au paragraphe 32(3) de la Loi de l'emploi dans la Fonction publique soit maintenu pour permettre aux employés des catégories "A" et "B" d'exiger que la Commission rende plutôt des décisions au niveau de leur cas particulier.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

Jeffrey House, Barrister and Solicitor.

Dr. Dale Gibson, Professor of Law, University of
Manitoba.

Dr. John Whyte, Dean of the Faculty of Law, Queen's
University.

TÉMOINS

Maitre Jeffrey House.

Dale Gibson, professeur de droit, Université du Manitoba.

John Whyte, doyen de la Faculté de droit, université
Queen.

PS4 HOUSE OF COMMONS

Issue No. 8

Tuesday, May 17, 1988

Thursday, June 9, 1988

Chairman: Howard Crosby

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 8

Le mardi 17 mai 1988

Le jeudi 9 juin 1988

Président: Howard Crosby

*Minutes of Proceedings and Evidence of the
Legislative Committee on***BILL C-273****An Act respecting political
rights of public employees**

*Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif
sur le***PROJET DE LOI C-273****Loi sur les droits politiques
des fonctionnaires**

RESPECTING:

Order of Reference

CONCERNANT:Ordre de renvoi

Second Session of the Thirty-third Parliament,
1986-87-88Deuxième session de la trente-troisième législature,
1986-1987-1988

LEGISLATIVE COMMITTEE ON BILL C-273

Chairman: Howard Crosby

Members

Michael Cassidy
David Daubney
Jean-Robert Gauthier
Jim Hawkes
Barry Moore
Bill Tupper
Barry Turner

(Quorum 4)

Charles Robert
Clerk of the Committee

COMITÉ LÉGISLATIF SUR LE PROJET DE LOI C-273

Président: Howard Crosby

Membres

Michael Cassidy
David Daubney
Jean-Robert Gauthier
Jim Hawkes
Barry Moore
Bill Tupper
Barry Turner

(Quorum 4)

Le greffier du Comité
Charles Robert

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MAY 17, 1988

(9)

[Text]

The Legislative Committee on Bill C-273, an Act respecting political rights of public employees, met at 6:05 o'clock p.m. this day in Room 208 of the West Block, the Chairman, Howard Crosby, presiding.

Members of the Committee present: Michael Cassidy, David Daubney, Jean-Robert Gauthier, Claudy Mailly.

Other Member present: Bill Tupper.

In attendance: From the Library of Parliament, Research Branch: William Bartlett and Gerry Schmitz, Research Officers.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Tuesday, February 9, 1988, concerning Bill C-273, an Act respecting political rights of public employees. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, March 1, 1988, Issue No. 1*).

It was agreed,—That the Committee offer its congratulations and good wishes to the former clerk of the Committee, Elizabeth Kingston, on being delivered of a baby boy last Friday.

The Committee discussed its schedule and how it might proceed in its study of the bill.

At 6:14 o'clock p.m., the Committee proceeded to sit *in camera*.

The Committee deliberated on Bill C-273 and considered possible changes that might be made to it during clause-by-clause.

At 7:55 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, JUNE 9, 1988

(10)

The Legislative Committee on Bill C-273, an Act respecting political rights of public employees, met at 3:40 o'clock p.m. this day in Room 306 of the West Block, the Chairman, Howard Crosby, presiding.

Members of the Committee present: Michael Cassidy, David Daubney, Claudy Mailly, Bill Tupper, Barry Turner.

In attendance: From the Library of Parliament, Research Branch: William Bartlett and Gerry Schmitz, Research Officers. *From the Law Clerk's Office:* Louis-Philippe Côté, counsel.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Tuesday, February 9, 1988, concerning Bill C-273, an Act respecting political rights of public employees. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, March 1, 1988, Issue No. 1*).

The Committee deliberated on the revisions proposed to Bill C-273 that had been prepared by committee staff on instruction.

PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 17 MAI 1988

(9)

[Traduction]

Le Comité législatif sur le projet de loi C-273, Loi sur les droits politiques des fonctionnaires, se réunit aujourd'hui à 18 h 05, dans la pièce 208 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Howard Crosby, (*président*).

Membres du Comité présents: Michael Cassidy, David Daubney, Jean-Robert Gauthier, Claudy Mailly.

Autre député présent: Bill Tupper.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: William Bartlett et Gerry Schmitz, attachés de recherche.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du mardi 9 février 1988 relatif au projet de loi C-273, Loi sur les droits politiques des fonctionnaires. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du jeudi 1^{er} mars 1988, fascicule n^o 1*).

Il est convenu,—Que le greffier du Comité offre ses félicitations et ses meilleurs voeux à Elizabeth Kingston, ancien greffier du Comité, à l'occasion de la naissance d'un fils, vendredi dernier.

Le Comité examine son horaire et la façon de procéder dans l'étude du projet de loi.

À 18 h 14, le Comité adopte le huis clos.

Le Comité délibère sur le projet de loi C-273 et étudie les changements possibles qui peuvent y être apportés lors de son étude, article par article, dudit projet de loi.

À 19 h 55, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE JEUDI 9 JUIN 1988

(10)

Le Comité législatif sur le projet de loi C-273, Loi sur les droits politiques des fonctionnaires, se réunit aujourd'hui à 15 h 40, dans la pièce 306 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Howard Crosby, (*président*).

Membres du Comité présents: Michael Cassidy, David Daubney, Claudy Mailly, Bill Tupper, Barry Turner.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: William Bartlett et Gerry Schmitz, attachés de recherche. *Du Bureau du légiste:* Louis-Philippe Côté, conseiller.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du mardi 9 février 1988 relatif au projet de loi C-273, Loi sur les droits politiques des fonctionnaires. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du jeudi 1^{er} mars 1988, fascicule n^o 1*).

Le Comité délibère sur les révisions envisagées au projet de loi C-273 et élaborées, sur demande, par le personnel du Comité.

ORDERED,—That committee staff prepare additional revisions in accordance with the deliberations of today's meeting.

At 6:50 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Charles Robert

Clerk of the Committee

IL EST ORDONNÉ,—Que le personnel du Comité élabore d'autres révisions dans le cadre des délibérations de la séance d'aujourd'hui.

À 18 h 50, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

Charles Robert

EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

[Texte]

Tuesday, May 17, 1988

• 1803

The Chairman: I declare this meeting of the Legislative Committee on Bill C-273 open.

I should explain to members that our clerk, Elizabeth Kingston, has delivered a baby boy, and so I am sure we can unanimously agree on an appropriate motion of congratulations and best wishes to Elizabeth and her spouse. As we all know, she served us well, and right down to the very last minute, as I understand, because it was shortly after the last meeting that she departed for the hospital and the blessed event occurred soon afterwards.

Mr. Cassidy: Can I express the hope that we follow her leadership in delivering this legislative committee as smoothly as she—

The Chairman: That was her last bequest, that we deliver ourselves of the bill to honour her. We are going to change the name of the bill to the Kingston Baby Bill. It does not have a short title, by the way.

For those who do not know him, I should also introduce our new clerk, Charles Robert, who has worked with some of us before and I am sure will follow in the honoured footsteps of Elizabeth Kingston.

Our order of reference is, as you know, Bill C-273, An Act Respecting Political Rights of Public Employees.

Mr. Cassidy: I have an order of business, which comes prior to the question of whether we go in camera or not. I just had a phone call indicating that Jean Piggott is coming before government operations tomorrow at 3 p.m. with respect to the NCC. That affects a number of us, in fact everybody here, who are Ottawa-area members.

• 1805

I just wonder whether, if we do meet tomorrow, we could consider deferring the beginning of this meeting until 4.30 p.m., so that those of us who may wish to question Mrs. Piggott on her annual excursion to the Hill and her estimates would not be immobilized between two places where we need to be.

The Chairman: Just in response to that comment, I do not know if some, or all of you, were canvassed by the hon. member from Newfoundland, who had a problem with respect to accommodations for Newfoundland Night, as a result of which he prevailed upon me to try to make some other arrangements. I said I would do so, with consent and concurrence of the members of the committee.

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

[Traduction]

Le mardi 17 mai 1988

Le président: Je déclare ouverte la séance du Comité législatif chargé d'étudier le projet de loi C-273.

Notre greffière Elizabeth Kingston a mis au monde un petit garçon. Je suis sûr que nous pouvons tous adopter à l'unanimité une motion de félicitation adressée à Elizabeth et son époux. Comme nous le savons tous, elle a bien travaillé pour le Comité et cela jusqu'à la dernière minute car c'est très peu de temps après la dernière réunion qu'elle est partie à l'hôpital pour accoucher.

M. Cassidy: Puis-je exprimer l'espoir que nous suivrons ces traces et que nous permettrons au Comité législatif d'accoucher. . .

Le président: C'est en effet là le désir qu'a exprimé Elizabeth Kingston avant de nous quitter. Nous pourrions peut-être changer le nom du projet de loi en projet de loi sur le bébé Kingston. Cela pourrait même servir de titre abrégé.

Pour ceux et celles qui ne le connaissent pas j'aimerais vous présenter notre nouveau greffier Charles Robert; Charles a déjà travaillé pour nous auparavant et je suis sûr qu'il suivra les traces d'Elizabeth Kingston.

Comme vous le savez nous étudions aujourd'hui le projet de loi C-273, loi sur les droits politiques des fonctionnaires.

M. Cassidy: J'aimerais souligner différentes questions avant que l'on ne décide si l'on va ou non procéder à huis clos. Quelqu'un vient de m'appeler pour me dire que Jean Piggott témoignera devant le Comité de l'administration gouvernementale demain à 3 heures de l'après-midi au sujet de la CCN. Cette question nous touche tous qui sommes des députés de la région d'Ottawa.

Si nous avons une réunion demain, pourrions-nous l'avoir après 16h30, ce qui nous permettrait d'assister à la réunion où témoignera M^{me} Piggott? Elle viendra expliquer les prévisions de la CCN. Nous ne voudrions pas ne savoir sur quel pied danser alors que nous tenons à assister aux deux comités.

Le président: À ce sujet, je ne sais si le député de Terre-Neuve vous a consulté concernant la soirée de Terre-Neuve. En tout cas, il a décidé de me demander à ce sujet de prévoir d'autres arrangements. Je lui ai dit que j'essaierais de le faire si vous étiez d'accord.

[Text]

Let me sidestep all that by saying if we can possibly get through to a process for future consideration of the provisions of Bill C-273 tonight, we might avoid having to have a meeting tomorrow. At least we can meet informally, and I mean informally, if that is possible—not just in camera, but just for a discussion amongst ourselves, depending on what we are able to accomplish tonight. Are you anxious to be heard, Mr. Gauthier?

Mr. Gauthier: When we do change the schedule, it does play havoc with some of our daily occupations. I have another meeting tomorrow at 4 p.m. of some importance, and I have another committee tomorrow afternoon. We cannot meet on Thursday, you and I, Mr. Chairman. We are going to be pretty busy with another committee.

If we could meet at 3.30 p.m. tomorrow, in spite of the fact that Mrs. Piggott may be there... Maybe we could send somebody else, but I think this is more important, this committee.

Mr. Cassidy: There is a problem. Basically I have issues that affect my constituency, which I want to raise with her, and this is the only hour in the year I can do it, at least on the record. I just want to flag the problem, that is all and...

Mr. Daubney: If we can deal in a general way with the bill tonight, maybe it will not be necessary to have a meeting. I am thoroughly prepared to come later, to accommodate Mr. Cassidy. I would like to be at that meeting too.

The Chairman: Could we start with the understanding we are going to look at the provisions of the bill with the goal and aim of agreeing upon a process to be followed with respect to each provision of the bill? As I think we all understand after hearing witnesses, we know there were a number of amendments suggested.

I think it is fair to say that virtually every clause of the bill either has been challenged or we have received suggestions that might be improvements. I am a little at a loss to know how to proceed right now, except this. I thought there was a possibility we could arrive at some agreement amongst ourselves for revising the provisions of this bill, as it now stands.

This would be a relatively onerous task, and would take some time to complete, but if we can agree that some of the provisions, or all of the provisions, require change, we could give instructions now to accomplish those changes and then look at a new package, if you will, rather than go clause by clause in the normal fashion, and not know when we are looking at clause 3 whether we are going to change clause 4 or 5 or so on.

I do not know if I am making myself clear, but what I would like to see is a bill with the changes, for which I think there is general concurrence, made all at the same time. We would look at this revised bill, and then discuss them possibly in some other way.

[Translation]

Si nous pouvons nous entendre sur une façon d'envisager le projet de loi C-273 à l'avenir, si nous pouvons nous entendre là-dessus ce soir, nous pourrions très bien ne pas avoir besoin de nous réunir demain. Nous pourrions nous rencontrer peut-être, mais pas officiellement, pas à huis-clos non plus, tout simplement pour discuter de diverses questions. Mais tout cela dépendra de ce que nous aurons pu accomplir ce soir. Vous semblez vouloir parler, monsieur Gauthier?

M. Gauthier: Quand on modifie l'horaire, cela nous cause des ennuis. J'ai une autre réunion demain à 16 heures, une réunion assez importante et j'ai déjà prévu un autre comité. Quant à vous et à moi, monsieur le président, nous ne pourrions siéger jeudi puisque nous devons assister à un autre comité.

Si nous pouvions avoir une réunion demain à 3h30 de l'après-midi, en dépit du fait que M^{me} Piggott... Nous pourrions peut-être nous faire remplacer, car j'estime que la réunion de ce Comité est plus importante.

M. Cassidy: Je voudrais soulever des questions qui touchent de près ma circonscription et la réunion de demain sera la seule occasion officielle pour moi de poser ces questions demain. Je voulais attirer l'attention sur ce fait.

M. Daubney: Si nous pouvons passer le projet de loi en revue ce soir, peut-être ne sera-t-il pas nécessaire de prévoir une réunion pour demain. Je suis tout à fait prêt à prévoir une réunion plus tardive pour tenir compte des remarques de M. Cassidy. J'aimerais moi aussi participer à cette réunion.

Le président: Pourrait-on envisager le projet de loi dans le but de se mettre d'accord sur une façon d'envisager ses différentes dispositions? Nos témoins ont recommandé différents amendements.

Il ne faut pas oublier que presque tous les articles du projet de loi ont été contestés, que nous avons reçu des suggestions concernant des améliorations possibles. Je ne sais pas vraiment comment procéder à l'heure actuelle; j'avais pensé que nous pourrions peut-être nous entendre afin de réviser le projet de loi.

Cela serait évidemment assez difficile à faire, et cela prendrait du temps, mais si nous sommes d'accord pour dire que le projet de loi dans son ensemble doit être modifié, nous pourrions donner des instructions à cet effet, pour ensuite étudier la nouvelle proposition de loi plutôt que de passer à l'étude article par article comme on le fait d'habitude sans savoir, en envisageant l'article 3, si les articles 4 et 5 seront modifiés également ou non.

Peut-être suis-je un peu nébuleux, mais voici ma proposition: je pense qu'il serait bon de modifier carrément le projet de loi, et je pense que tout le monde est d'accord sur cette question, après quoi on pourrait étudier ce projet de loi dans sa nouvelle version.

[Texte]

Mr. Cassidy: I was going to say that David and I have had a chance today to talk. I have done a bit of consulting, and I believe David has done as well, with some of the unions who have interest in the bill. I prepared some notes, if it would be useful later, I might be able to distribute. In the process of preparing that, it really boils down to about five or six issues, an awful lot of them basically yes/no, in terms of giving some direction to staff.

• 1810

If the idea is that we discuss these issues in a certain generality now, give direction to staff and then take another look at the bill after some proposed amendments have been incorporated into it and see whether we are comfortable with that, I would be comfortable with that process.

The Chairman: Just for me to understand at least what consensus may exist, there appears to me to be a general view that the bill might be changed to provide for two categories, as opposed to the three-point classification.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): Mr. Chairman, on a point of order, please. We are getting into what I would call substantial discussion and I am wondering if the committee is disposed to doing that in camera or as we are.

The Chairman: I think it has to do with how we are going to proceed, but any time somebody thinks we ought to go in camera, I think a motion would be appropriate.

Mr. Daubney: Maybe the clerk could advise us if this is normal procedure. It seems to me that in some committees, we do it in camera.

The Chairman: A motion is required. The clerk can confirm that.

Mr. Daubney: What is the practice generally?

The Clerk of the Committee: I am not sure that there is a general practice, but the committee is competent to go into an in camera session whenever it chooses to.

Mr. Daubney: I think there may be some advantage from the point of view of accelerating the process and getting a good and frank exchange to doing it in camera, at least tonight and perhaps at the subsequent meeting, if one is necessary. At the point where we have redrafted clauses, I think that could very well be public. I would be inclined to support Mr. Turner.

Mr. Gauthier: I have no difficulties with doing it openly, but if people feel that it would be a more open discussion, as David said, if we went in camera—as long as, and I take this very seriously, there are no votes taken in camera. I will not participate in any vote taken in camera.

[Traduction]

M. Cassidy: David et moi-même avons eu la possibilité de nous entretenir aujourd'hui. Mais j'ai eu diverses consultations; je crois que David en a eu également avec certains des syndicats que le projet de loi touche à cœur. J'ai préparé certaines notes que je pourrais faire circuler si cela pouvait être utile. En fait, de façon générale, il y a cinq ou six questions qui sont à revoir, et dans la plupart des cas il faudrait répondre par oui ou par non avant de pouvoir donner des instructions à notre personnel.

Personnellement je serais d'accord pour discuter les choses dans les grandes lignes, donner des instructions au personnel, pour ensuite, lorsque différents amendements auront été incorporés au texte revenir sur celui-ci afin de donner notre approbation ou non.

Le président: J'aimerais savoir sur quoi l'on peut s'entendre. Il semblerait que tout le monde soit d'accord pour dire que le projet de loi devrait être modifié afin de ne plus prévoir que deux catégories au lieu de trois.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Monsieur le président, j'invoque le règlement. Personnellement j'estime que notre discussion porte sur le fond et je me demande si nous ne pourrions pas plutôt étudier ces questions à huis clos.

Le président: Nous sommes en train d'étudier la méthode que nous pourrions utiliser. Mais si quelqu'un estime que l'on devrait passer à huis clos, j'estime qu'une motion à cet effet serait appropriée.

M. Daubney: Le greffier pourrait-il nous dire s'il s'agit là de la façon normale de procéder. Il me semble que dans certains comités ces questions se discutent à huis clos.

Le président: Une motion est requise, le greffier pourra vous le confirmer.

M. Daubney: Comment procède-t-on d'habitude?

Le greffier du Comité: Je ne sais s'il existe une façon type de procéder. Cependant le comité est maître de son propre destin et peut décider quand avoir une séance à huis clos.

M. Daubney: Peut-être cela serait-il bon afin d'accélérer les choses et de permettre un dialogue franc. Nous pourrions donc tenir la réunion à huis clos ce soir en tout cas et peut-être au cours de la prochaine réunion si c'est nécessaire. Nous pourrions avoir ensuite des réunions publiques au cours desquelles on pourrait étudier la nouvelle rédaction. Je serais prêt quant à moi à appuyer M. Turner.

M. Gauthier: Personnellement je ne vois aucune objection à tenir une réunion publique, mais si comme David l'a dit la réunion est plus ouverte à huis clos, très bien, pourvu qu'il ne soit pas possible de procéder à un vote au cours des réunions à huis clos. C'est une question à laquelle je tiens beaucoup et je puis vous dire que je ne

[Text]

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): You cannot do that.

Mr. Gauthier: I am just making that clear.

Mr. Cassidy: I would take the same view as Jean-Robert. I have in fact consulted fairly closely with people affected by the bill over the course of the last while, and I hope it would be still open for me to do that.

I think the object is to have discussion here, but what is emerging is I think it is useful to get some reaction to that. So far, it seems everybody is working with a fair amount of consensus and I would like to see this continue.

The Chairman: I am in the committee's hands.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): I move that we go in camera, Mr. Chairman.

The Chairman: We have a motion. All those in favour?

Motion agreed to.

The Chairman: The committee will now go in camera.

[Translation]

participerai pas quant à moi au vote si celui-ci a lieu à huis clos.

M. Turner (Ottawa—Carleton): C'est impossible.

M. Gauthier: Je voulais tout simplement m'en assurer.

M. Cassidy: Je serais d'accord avec Jean-Robert. Récemment j'ai eu des consultations assez étroites avec différentes personnes qui sont touchées par le projet de loi et j'espère que cela sera possible.

Le but de l'opération est de permettre la discussion et de voir quelles peuvent être les réactions. Il semble jusqu'à présent que tout le monde soit assez d'accord et j'aimerais que cette entente continue.

Le président: Je m'en remets au comité.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Je propose que l'on passe à huis clos, monsieur le président.

Le président: Je mets la motion aux voix. Tout ceux qui sont en faveur?

La motion est adoptée.

Le président: La séance du comité se déroulera maintenant à huis clos.

Thursday, June 9, 1988

Le jeudi 9 juin 1988

• 1541

The Chairman: Order, please. I believe we should commence the deliberations of the Legislative Committee on Bill C-273.

May I begin by announcing that Mr. Gauthier, who is a member of the committee, will not be able to join us, although I can report to the committee on some of the discussions we have had.

We have commenced our order of reference on Bill C-273. We are seized of clause 1 of the bill.

On Clause 1—Definitions

The Chairman: Let me review what I understand to be the process we have followed to date. We had a number of discussions and heard witnesses, and it was the consensus of the committee that we should request the staff to revise the provisions of Bill C-273 as introduced in the House of Commons along the lines of the discussions and deliberations we had during the committee hearings.

Mr. Bartlett has done that, and he has produced a document that is in effect a revision of the provisions of Bill C-273 in both official languages. Each member of the committee should have that document, which is headed "An Act respecting political rights of public employees". In addition, Mr. Bartlett has produced a summary of the changes, side by side.

Let me offer my thanks and congratulations to the staff, and Mr. Bartlett in particular, for producing these documents. My reading is that it reflects quite accurately the discussions we have had, the concerns that were

Le président: La séance est ouverte. Nous commençons nos délibérations sur le projet de loi C-273.

Permettez-moi d'annoncer en premier lieu que M. Gauthier, qui est membre du Comité, ne pourra pas se joindre à nous; je pourrai toutefois rendre compte au Comité des délibérations que nous avons eues jusqu'ici.

Nous avons entamé notre examen du projet de loi C-273 et nous sommes actuellement saisis de l'article 1.

Article 1—Définitions

Le président: Permettez-moi de revoir avec vous la démarche que nous avons suivie jusqu'ici. Nous avons tenu un certain nombre de discussions et entendu des témoins, et le comité a convenu de demander au personnel de recherche de revoir les dispositions du projet de loi C-273 en tenant compte de délibérations.

M. Bartlett s'est acquitté de cette tâche et il nous a produit un document qui en fait constitue un projet de loi C-273 révisé dans les deux langues officielles. Tous les membres du Comité devraient avoir reçu ce document, qui est intitulé «Loi sur les droits politiques des fonctionnaires». M. Bartlett a également préparé un résumé des changements avec le texte primitif en regard.

Je tiens à remercier et à féliciter notre personnel de recherche, surtout M. Bartlett, de nous avoir préparé ces documents. Je pense que leur travail traduit très exactement nos discussions, les préoccupations exprimées

[Texte]

expressed by witnesses about the classification of public servants for the purposes of political rights, and I think it is a very helpful exercise.

I have two or three problems as chairperson. First, I do not know how one proceeds when you have these very substantial amendments to a bill, which results in almost a revision as opposed to changes in specific clauses. I think perhaps we will have to get some advice—assuming it is the consensus and deliberation of the committee to report the bill back—on how we go about doing that, whether we have to characterize specific amendments to clauses or whether we can simply revise the bill and report it back as revised. Second, of course, I want to get the advice of the members of the committee on how we should proceed.

But I ask this as a preliminary: does anybody have any comments on the exercise that has been followed and the revised bill that has been produced along with its explanatory document? Do you want to address that point, Mr. Cassidy?

Mr. Cassidy: I thank Mr. Bartlett and staff for the work they have done. I think it does represent a really substantial effort to reflect the views of the committee, and I think the most fruitful way might well be for us to clause by clause work through the version produced by Mr. Bartlett, with the understanding that we will then take the necessary procedural motion to essentially substitute what we come out with for the Bill C-273 as it came to us from the House.

The Chairman: I do not mean this by way of committing you, but in reviewing the bill as revised, do you see it as essentially responding to the concerns expressed?

Mr. Cassidy: There are some areas on which I would like to question the staff, and I have a few suggestions to make in terms of what I believe would be seen as improvements. But I have no desire to apply major surgery. I think the version Mr. Bartlett has come up with reflects what the committee was trying to do and represents a significantly better solution to some of the problems we discussed when we discussed the bill in general.

• 1545

The Chairman: In more mundane terms, do you accept or see as constructive the idea of having a definition of politically restricted employees and employees who are not politically restricted, and having the provisions revolve around those classifications rather than the A, B, C?

Mr. Cassidy: I prefer that. The question of what "executive duties" means is a bit unclear to me, but the concept is one I am comfortable with and one which I

[Traduction]

par les témoins au sujet de la classification des fonctionnaires aux fins de leurs droits politiques et je pense que cela nous sera très utile.

En tant que président, toutefois, j'ai encore deux ou trois problèmes. D'abord, je ne sais pas ce qu'on doit faire en présence de changements aussi substantiels dans un projet de loi, qui donnent en définitive presque une révision du projet plutôt que des changements à certains articles précis. Je pense qu'il nous faudra demander conseil—en supposant que le Comité désire renvoyer le projet de loi à la Chambre—sur la manière de nous y prendre; je me demande s'il faut caractériser certains amendements aux dispositions du projet de loi ou si nous pouvons simplement réviser le projet et le renvoyer à la Chambre sous cette forme. Deuxièmement, bien sûr, je veux savoir comment les membres du Comité désirent que nous procédions.

Mais je pose d'abord une question préalable: quel'un a-t-il des observations à faire sur la démarche que nous avons suivie ou sur le projet de loi révisé dont nous sommes saisis et sur le document explicatif? Vous voulez répondre à cette question, monsieur Cassidy?

M. Cassidy: Je remercie M. Bartlett et le personnel de recherche du travail qu'ils ont fait. Ce travail représente, à mon avis, un effort très appréciable en vue de traduire les vues du Comité et je pense que la manière la plus profitable de nous y prendre sera d'examiner la nouvelle version article par article; nous adopterons ensuite la motion de procédure nécessaire pour substituer ce que nous aurons produit au projet de loi C-273 que la Chambre nous a renvoyé.

Le président: Ce n'est pas pour vous engager mais estimez-vous, en revoyant le projet de loi révisé, qu'il répond essentiellement aux préoccupations exprimées?

M. Cassidy: Il y a certains points sur lesquels j'aimerais interroger le personnel de recherche; j'ai aussi quelques suggestions à faire, qui entraîneraient à mon avis des améliorations. Mais je n'ai aucun grand changement à proposer. La version produite par M. Bartlett reflète à mon avis ce que le Comité tentait d'accomplir et représente une solution supérieure à certains des problèmes dont nous avons parlé lorsque nous avons discuté du projet de loi dans son ensemble.

Le président: En termes plus pratiques, acceptez-vous ou considérez-vous comme constructive l'idée de définir les employés à participation politique restreinte et les employés à participation politique non restreinte, et de fonder les dispositions du projet de loi sur ces définitions plutôt que sur A, B et C?

M. Cassidy: C'est ce que je préfère. Ce qu'on entend exactement par «fonctions dirigeantes» m'échappe en partie, mais c'est une notion qui ne me cause aucune

[Text]

think is workable—and, having just spent two or three days in court, I think is also defensible under the Charter.

Mrs. Mailly: I was looking for the efforts we were going to make to do something about the gender problem in French.

The Chairman: It has certainly been addressed in English quite effectively. Could anybody comment on the French version?

Mr. William Bartlett (Researcher to the Committee): We did attempt to deal with the problem of lack of gender neutrality in the French version because of the use of the word "employé". Unfortunately, it is very difficult in a bill that deals with the political rights of public employees not to use the term "employee". It was suggested that the word "person" could be used, and then there could simply be a definition saying wherever you see "person", that means "employee". The difficulty is that means you can never use the word "person" to mean what it normally means.

In clause 9, for example, there is a reference to "no person may". Even if clause 9 were to come out, if "person" were unavailable for use because it now means "employee", then Parliament could be rather hamstrung in the future in attempting to make any amendments to the proposed act that referred to people in general; people who were not public employees. We did try to find a formula, but there was simply no formula that avoided the use of the term "employee" that was not somewhat tortured.

At the last meeting you cited the Public Service Staff Relations Act as an example of a case. I would suggest that is not really the case. The definition of a person employed in a managerial and confidential capacity is merely one paragraph of a definition of the term "employee". The definition of the term "employee" in the Public Service Staff Relations Act says it is all employees except the following... and then it sets out several paragraphs of people who are not to be considered employees; that is, people who can bargain collectively. One of them is persons employed in a managerial and confidential capacity. I would suggest the only reason the word "person" is used there is that otherwise you would be saying an "employee" employed in a managerial and confidential capacity. However, once the term "employee" is defined in the Public Service Staff Relations Act, that is the term they use throughout the act. The act deals with "employees", and it is employees who have the right to bargain collectively. I believe Mr. Côté has some other examples.

But there was simply no formula we could find that avoided that term and did not make the language somewhat difficult to render in as clear a fashion as possible.

[Translation]

difficulté et qui je pense est pratique—et, revenant de deux ou trois jours passés au tribunal, je crois qu'elle est défendable dans le contexte de la Charte.

Mme Mailly: Je cherchais un résultat des efforts qu'on devait faire pour résoudre le problème des genres en français.

Le président: On l'a certainement résolu de façon très efficace dans la version anglaise. Quelqu'un veut-il commenter la version française?

M. William Bartlett (attaché de recherche du Comité): Nous avons essayé de trouver une solution au problème de l'absence d'un genre neutre en français à cause du mot «employé». Malheureusement, il est très difficile dans un projet de loi relatif au droit politique des fonctionnaires de ne pas employer ce mot. On a suggéré d'utiliser plutôt «personne» et de préciser dans une définition que «personne» signifie «employé». La difficulté est qu'alors, on ne pourra plus utiliser le mot «personne» dans son sens usuel.

À l'article 9, par exemple, on dit en anglais «no person may». Même si l'article 9 devait être supprimé du projet de loi, si le mot «personne» n'était pas utilisable pour avoir été défini comme signifiant «employé», le Parlement aurait les mains liées à l'avenir lorsqu'il viendrait à apporter à la loi des modifications qui concerneraient les personnes en général, c'est-à-dire qui ne soient pas fonctionnaires. Nous avons bien essayé de trouver une tournure mais nous n'en avons trouvé aucune qui permette d'éviter le mot «employé» sans recourir à un style plutôt torturé.

À la dernière réunion, vous avez cité la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique comme exemple du genre. Je ne crois pas que cet exemple s'applique. La définition de la personne qui occupe un poste de gestion ou de confiance n'est qu'un alinéa de la définition du mot «employé». La définition du terme «employé» dans la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique s'entend de toute personne employée dans la Fonction publique, sauf... Puis il y a plusieurs alinéas décrivant les personnes qui ne sont pas à considérer comme employés, c'est-à-dire des gens qui peuvent négocier collectivement. Une de ces catégories est celle des personnes qui sont préposées à la gestion ou à des fonctions confidentielles. Je dirais que si l'on a utilisé le mot «person» c'était juste pour éviter de dire *an employee employed in a managerial and confidential capacity*. Par ailleurs, une fois le terme «employee» défini dans la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, il est utilisé uniformément tout au long du texte. Cette loi concerne les employés qui ont le droit de négocier collectivement. Je crois que M. Côté a d'autres exemples à citer.

Mais nous n'avons tout simplement trouvé aucune formule qui nous permette d'éviter ce mot sans qu'il soit plutôt difficile d'exprimer cette réalité aussi clairement que possible.

[Texte]

Mrs. Mailly: You are citing clause 9. When you look at it, it says in English "no person". But in French it does not mention the word. It just says it is not permitted to... and you do not even have the word... There has to be a will to do this. Why exclude the use of a word for one paragraph in which the word is not even used?

Mr. Bartlett: It is used in English, though. If we define "person" to mean "employee", it would have to be in both English and French.

Mrs. Mailly: I have no problem in English. My problem is in French. In English you hardly... apart from the "his" and "her", which you can easily get around, it is in French that we have the problem, because of the gender aspect. At least we should have something in the bill that says this conforms to the rules of the Law Reform Commission on the use of gender; something to signify we are aware we are in 1988 and not in 1920.

• 1550

Mr. Bartlett: I gather that in the latest revised statutes there are still statutes using the term "employee", and "employé" in French.

Mrs. Mailly: No, I am talking about putting a note in the bill, as I suggested at the beginning, to say that we went through the exercise of at least being fair.

Mr. Bartlett: We could put an explanatory note, I guess.

Mrs. Mailly: That is what I had suggested.

The Chairman: Is this matter not being addressed more broadly in legislative drafting throughout the federal jurisdiction, Mr. Côté?

Mr. Louis-Philippe Côté (Researcher to the Committee): Yes, it is. However, as Mr. Bartlett said, in this particular case, since we were dealing with employees, the best word possible was the word "employee" itself. Using the word "person" in most cases would have corrected the problem, but I still believe that the word "employee" was the best one to use.

The Chairman: Are there not rules propounded to underline the desire for gender recognition in both official languages?

Mr. L.-P. Côté: Yes, there are. It is easier to draft in English and correct all this problem. When you try to draft in French, the language is so precise that we cannot come to the same rules and we cannot come to the same results. So in order to respect the French language, I believe that in this case, and in most of the cases with bills, we have to use either the masculine or the feminine. Even in the revised statutes of 1985, they are using the word "fonctionnaire". But at that point that does not

[Traduction]

Mme Mailly: Vous parlez de l'article 9. La version anglaise dit bien «no person» mais en français, on n'emploie pas du tout le mot «personne». Le français dit seulement qu'il est interdit de... sans utiliser le mot «personne». Il faut qu'existe la volonté de le faire. Pourquoi exclure l'utilisation d'un mot dans un alinéa où il n'y est même pas.

M. Bartlett: Il est utilisé dans la version anglaise. Si nous définissons le mot «personne» comme signifiant «employé», il faudra que la définition s'applique aux versions anglaise et française.

Mme Mailly: Je ne trouve rien à redire au texte anglais. Mon objection porte sur le texte français. En anglais, exception faite des mots «his» et «her», qui sont faciles à contourner, la difficulté ne se présente pratiquement pas; c'est en français que la difficulté se manifeste à cause de l'existence des genres. Il faudrait au moins indiquer dans le projet de loi que le texte est conforme aux règles de la Commission de réforme du droit relatives aux genres; quelque chose pour indiquer que nous savons que nous vivons en 1988, et non en 1920.

M. Bartlett: Je crois savoir que dans les derniers statuts révisés, il y a encore des lois où l'on emploie le mot «employee» en anglais et «employé» en français.

Mme Mailly: Non, je parle seulement d'ajouter une note dans le projet de loi, comme je l'ai suggéré dès le début, pour dire que nous avons au moins essayé d'être justes.

M. Bartlett: J'imagine que nous pourrions ajouter une note d'explication.

Mme Mailly: C'est effectivement ce que j'avais suggéré.

Le président: Ne s'occupe-t-on pas de cette question d'une manière plus générale dans la rédaction de toutes les lois fédérales, monsieur Côté?

M. Louis-Philippe Côté (attaché de recherche du Comité): Oui, en effet. Dans le cas qui nous intéresse, cependant, comme M. Bartlett l'a dit, vu que nous parlons des employés, c'est le mot «employé» qui convient le mieux. On aurait remédié à la situation dans la plupart des cas en ayant recours au mot «personne», mais je crois quand même que le mot «employé» représente le meilleur choix.

Le président: N'y a-t-il pas des règles qui découlent de ce désir de reconnaître les genres dans les deux langues officielles?

M. L.-P. Côté: Oui, en effet. Il est plus facile de résoudre ce problème en anglais. Lorsque l'on rédige en français, la langue est tellement rigide que l'on ne peut pas recourir aux mêmes règles et obtenir les mêmes résultats. Ainsi, pour respecter le génie de la langue française, je crois que dans ce cas et dans le cas de la plupart des projets de loi, il faut utiliser soit le masculin, soit le féminin. Même dans les statuts révisés de 1985, on utilise le mot «fonctionnaire». Mais cela ne règle vraiment

[Text]

solve anything, because we can say "un ou une fonctionnaire".

Mrs. Mailly: No, it is never used. "Une, ce n'est jamais utilisé, voyons." We had the same problem with Bill C-62. I think it was the equal opportunities bill.

The Chairman: Employment equity.

Mrs. Mailly: Employment equity—about the use of accreditation in labour relations. I was given all these definitions, how it could not be done. Finally, at the end, they said: well, you are quite right; it can be done; we just have to do it.

So I want to propose that the word "person" should be used. I want to put it as a proposal, and I would like somebody to support me in it, because we will never get out of ignoring this situation if we keep saying that it is too difficult, that it cannot be done. We did it with the equality bill, in other areas, in order to be fair, and I think we should start it. At least we should have a notation in the bill to show that we have gone through the exercise. I think we can use the word "person". It is so easy: "a person employed" or "a person occupying the job of".

It is just a matter of a change of attitude. You have to make that first step. "C'est comme pour l'usage du français". We always said: well, people speak English; we will accommodate; we cannot get translation; it is too difficult, too expensive, and so on. And for years and years people were handicapped in their expression. Now we are doing the same thing with the gender situation.

So I think we should make an effort, especially on this bill. We are talking about human rights; we are talking about justice.

The Chairman: I certainly do not disagree with anything you have said, and I would hope that every effort would be made to resolve the kind of concern you have expressed. Certainly, if it cannot be resolved in a technical way by the use of specific words that are satisfactory, then I think it would be appropriate to add a provision indicating the intention within the bill as to the recognition of the genders.

Mrs. Mailly: Because under the definitions you can say "a person is an employee", blah, blah, blah. You can put it as a definition.

The Chairman: It would be some kind of a mark, if not a resolution of the problem, to include that in all legislation as at least a sort of. . .

Mrs. Mailly: It might be imperfect technically, or in terms of a purist approach not a perfect bill, but it would be certainly a good step towards—

The Chairman: I agree. If you do not move to make the change, then the change is not made.

[Translation]

pas la question parce que l'on peut quand même dire «un» ou «une» fonctionnaire.

Mme Mailly: Non, on ne le dit pas. «Une» is never used, come on. Nous avons eu le même problème avec le projet de loi C-62. Je pense que c'était le projet de loi sur l'égalité des chances.

Le président: L'équité en matière d'emploi.

Mme Mailly: L'équité en matière d'emploi—relativement à l'accréditation syndicale. On m'a donné toutes ces définitions, on m'a dit pourquoi cela ne pouvait pas se faire. Enfin, on a dit: «Oui, vous avez tout à fait raison; cela peut se faire.» Il suffit de s'y mettre.

Je veux donc proposer d'utiliser le mot «personne». Je veux en faire une proposition, et j'aimerais que l'on m'appuie, parce que nous ne réussirons jamais à rectifier la situation si nous continuons à dire que c'est trop difficile, que cela ne peut pas se faire. Nous l'avons fait dans le cas du projet de loi sur l'égalité, pour nous montrer justes, et je pense qu'il faut lancer le mouvement. Il faudrait au moins une note dans le projet de loi, qui indique que nous avons fait l'effort. Je pense que nous pouvons utiliser le mot «personne». Il est tellement facile de dire «une personne employée» ou «une personne occupant le poste de».

Il suffit de changer d'attitude. Il faut faire le premier pas. «It is like using French». On disait toujours: «Les gens savent parler anglais; soyons accommodants, on ne peut pas obtenir la traduction; c'est trop difficile, trop cher, etc. Et pendant des années, les gens ont été handicapés dans leur expression. Nous voici en train de faire la même chose pour les genres.

C'est pourquoi je pense que nous devons faire l'effort, surtout pour ce projet de loi. Il s'agit ici de droits de la personne, de justice.

Le président: J'en conviens et j'espère que l'on déploiera tous les efforts pour répondre aux préoccupations que vous avez exprimées. Sûrement, si l'on ne peut résoudre la question d'une manière technique en utilisant certains mots qui soient satisfaisants, alors je pense qu'il serait approprié d'ajouter dans le projet de loi une indication selon laquelle nous avons essayé de reconnaître les deux genres.

Mme Mailly: Puisque dans la définition, on peut dire «une personne est un employé» et ainsi de suite. On peut en faire une définition.

Le président: Ce serait une sorte d'indication, sinon une solution au problème, que d'inclure dans tous les textes de loi au moins quelques. . .

Mme Mailly: C'est peut-être techniquement imparfait, et il se peut que du point de vue du puriste, le projet de loi ne soit pas parfait, mais ce serait certainement un pas dans la bonne. . .

Le président: D'accord. Si l'on ne tente pas d'apporter un changement, il ne se fait pas.

[Texte]

Mrs. Mailly: Anyway, I would like to propose that we use the word "personne" in French... "on devrait utiliser le terme «personne» plutôt que le terme «employé» au masculin".

The Chairman: If you want to put it in the form of a—

• 1555

Mr. Cassidy: It is his original bill, and I think there are two suggestions. There are two suggestions. One is to use the word "personne", and the other one is to have a clause in there which indicates quite clearly that the issue has been addressed, or that the word "employé", where it is used, is not meant to be gender specific.

Mr. Daubney: I have some general comments to make as well, Mr. Chairman. But dealing with that point, I certainly am very much in favour of gender-free language to the extent possible and with the thrust of Madam Mailly's argument, and I would like to see that accommodated to the extent it can be.

The points made by the draftsmen, I think, have to be given some weight. Looking, for example, at clause 9, on page 4 of the draft, it would read in English, if we adopted Madam Mailly's suggestion:

No person shall intimidate or threaten any person for refusing to participate in an activity... and no person shall coerce any person into participating, or command any person to participate.

Mrs. Mailly: You could say "no one shall intimidate". You do not have to use "person".

The Chairman: Excuse me. There is one thing you can do, you can use the word "individual" instead of the word "person". In English it would read "no individual shall intimidate a person".

Mr. Daubney: I guess the aim of any statute is that it be legible, that it be readable, that it be understandable to the reader, because we are, as Mrs. Mailly says, talking about human rights. People have to know with some degree of certainty what they are allowed to do and what they are not allowed to do. If that fundamental objective of any statute can be maintained while accommodating Madam Mailly's legitimate concern, then that is fine, but I do not want to end up with sections that are so awkward as to be unintelligible to readers.

Mrs. Mailly: Neither do I. But I believe it is possible—

The Chairman: Would there be agreement to ask the draftsmen to have yet another look at the possibility of finding language that would resolve your concerns, and if in their professional opinion he or she finds that difficult or to the point of being impossible, that we add a provision recognizing the failure to make appropriate gender recognition?

Mrs. Mailly: With all due respect, Mr. Chairman, that is what I asked the last time, and I was promised that they

[Traduction]

Mme Mailly: En tout cas, je propose d'utiliser le mot «personne» dans la version française... «We should use the term "personne" rather than the term "employé" in the masculine».

Le président: Si vous voulez en faire... .

M. Cassidy: Il s'agit de son projet de loi à l'origine et je pense qu'il y a deux suggestions. Il y a en effet deux suggestions. L'une consiste à utiliser le mot «personne» et l'autre à ajouter une disposition pour indiquer clairement que l'on s'est penché sur la question et que le mot «employé» ne doit pas s'entendre au masculin seulement.

M. Daubney: J'ai aussi des observations générales à formuler, monsieur le président, mais à ce sujet, je préconise d'employer autant que possible un vocabulaire neutre et conforme à l'esprit de l'intervention de M^{me} Mailly et j'aimerais que l'on accède à ses vœux autant que faire se peut.

Les points soulevés par les rédacteurs méritent à mon avis considération. Si l'on prend pour exemple l'article 9, à la page 4 du projet, l'anglais se lirait comme suit, si l'on adoptait la suggestion de M^{me} Mailly:

No person shall intimidate or threaten any person for refusing to participate in an activity... and no person shall coerce any person into participating, or command any person to participate.

Mme Mailly: On peut aussi dire «no one shall intimidate». Il n'est pas nécessaire d'utiliser le mot «person».

Le président: Veuillez m'excuser, on peut aussi utiliser le mot «individual» plutôt que le mot «person». Ainsi, l'anglais se lirait comme il suit «no individual shall intimidate a person».

M. Daubney: J'imagine que l'objectif de tout texte de loi est d'être lisible et compréhensible par le lecteur parce que, comme l'a signalé M^{me} Mailly, il s'agit ici de droits de la personne. Il faut que les gens puissent savoir avec une certaine certitude ce qui leur est ou n'est pas permis. Si l'on peut respecter cet objectif fondamental de tout texte de loi tout en répondant aux préoccupations de M^{me} Mailly, c'est parfait, mais je ne veux pas me retrouver avec des articles entortillés au point de devenir incompréhensibles.

Mme Mailly: Moi non plus. Mais je pense qu'il est possible... .

Le président: Acceptez-vous de demander aux rédacteurs d'étudier encore une fois la possibilité de trouver des tournures qui répondent à vos soucis et si, à leur aise, c'est difficile, voire impossible, alors que l'on ajoute une disposition portant impossibilité de reconnaître correctement les genres?

Mme Mailly: Sauf votre respect, monsieur le président, c'est ce que j'ai demandé la dernière fois et l'on m'a

[Text]

would. Now I am told it cannot be done, and yet we have just gone through the exercise and we can do it. What I would like them to do is replace the word "employé" with the word "personne" and see what happens. Then we will look at it, rather than think about it. I have respect for their professional approach to this, but this is a bill that we legislators have gone through and which has a purpose, to enhance the rights of people. I do not think we should commit—we commit errors of rights in—

The Chairman: But we cannot reconstruct the French language in order to accomplish that.

Mrs. Mailly: But you do not have to. Just use the word "personne" instead of the word "employé"; and where you find a difficulty, use a little imagination, the way we did in Bill C-62, and it will all come out beautifully. Everybody was very happy at the end. They all congratulated each other and said what fine people they were. I think we can do it again.

The Chairman: Mr. Côté, could you look at Bill C-62 and see if there are similarities?

Mr. L.-P. Côté: Yes, I will. I would like to add that there is a very important cross-reference in this bill. It is the word "employee". It means any employee as defined under the Public Service Employment Act. It is very important to keep the same words since we are doing a cross-reference—

M. Turner (Ottawa—Carleton): C'était ça.

Mme Mailly: Alors, c'est très simple. On dit: "Toute personne à l'emploi du Parlement ou du gouvernement, selon la définition du projet, qui", c'est tout.

Anyway, I have made my point. But I do not want an argument as an answer the next time.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): Mr. Côté can look at the possible comparison to Bill C-62. It is certainly worth pursuing. But I think we might find a definition problem. There is a difference between an employee and a person. If we meet that impasse, then we may have to live with the word employed. Let us ask him to look at it.

Mrs. Mailly: That is fine.

Mr. Daubney: Mr. Chairman, I would like to thank Mr. Bartlett, and also Mr. Côté, the draftsman of the original draft and also of this one, who put a lot of time on it. It is not an easy matter, I know, to come up with the appropriate language.

In terms of the process, I think we should go through it clause by clause. Whether we do that in a final, formal way in terms of reporting back to the House today or not, I think remains to be seen on the kind of progress we can reach. But generally the bill meets the kind of objectives I wanted it to at our last in camera meeting when I

[Translation]

promis que cela se ferait. On me dit maintenant que c'est impossible et pourtant nous venons de le faire et la chose est possible. J'aimerais que l'on remplace le mot «employé» par le mot «personne» pour voir quel sera le résultat. Ensuite, nous pourrions le voir plutôt que d'y penser seulement. Je respecte leur approche professionnelle de la question mais il s'agit ici d'un projet de loi que nous avons étudié en tant que législateurs et dont l'objectif est de rehausser des droits. Je ne pense pas que nous devrions commettre—commettre des erreurs de droits. . .

Le président: Mais nous ne pouvons pas reconstruire la langue française pour y arriver.

Mme Mailly: Mais ce n'est pas nécessaire. Il suffit d'utiliser le mot «personne» plutôt que le mot «employé» et, en cas de difficulté, faire preuve d'un peu d'imagination comme nous l'avons fait dans le cas du projet de loi C-62 et le résultat serait excellent. Tous les intéressés en ont été très satisfaits. Ils se sont tous félicités mutuellement à coups de grande tape dans le dos. Je pense que cela peut se faire de nouveau.

Le président: Monsieur Côté, voulez-vous étudié le projet de loi C-62 et voir s'il y a des similitudes?

M. L.-P. Côté: Oui, je le ferai. J'aimerais ajouter qu'il y a un renvoi très important dans ce projet de loi. Il s'agit du mot «employé». Ce terme signifie tout employé, au sens de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique. Il est très important de garder les mêmes mots puisque nous renvoyons à un autre texte de loi. . .

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): That was it.

Mrs. Mailly: It is very simple then. Just say: "Any person employed by Parliament or the government, as defined in the bill, who", and that is it.

En tout cas, j'ai expliqué ma préoccupation. Mais je ne veux pas que l'on me réponde par un argument la prochaine fois.

M. Turner (Ottawa—Carleton): M. Côté peut voir s'il y a une comparaison possible avec le projet de loi C-62. Cela vaut certainement la peine que l'on s'y penche. Mais je pense que l'on aura une difficulté avec les définitions. «Il y a une différence entre un employé et une personne». Si nous arrivons à cette impasse, il se peut que nous soyons tenus de nous accommoder du mot «employé». Demandons-lui d'y jeter un coup d'oeil.

Mme Mailly: C'est très bien.

M. Daubney: Monsieur le président, je tiens à remercier M. Bartlett et M. Côté qui ont rédigé le projet de loi initial ainsi que la version actuelle et qui y ont consacré beaucoup de temps. Je sais qu'il n'est pas du tout facile de trouver les tournures qui conviennent.

Pour ce qui est de la procédure, je pense que nous devrions examiner le projet de loi article par article. Que nous le fassions de manière formelle et définitive en vue de renvoyer le projet de loi à la Chambre aujourd'hui ou non, je pense que cela dépendra des progrès que nous aurons accomplis. Dans l'ensemble, cependant, le projet

[*Texte*]

suggested to the committee a number of changes, and they have all more or less been incorporated here.

• 1600

There were some clauses, of course, where the committee at that point had really talked in terms of alternatives and options. For example, when we look at clause 6, which is basically almost the same as the old section, we may want to look at some of those options.

Also, I have some language here that the committee can consider. I have one or two specific concerns about some of the language in some of the subclauses, but generally I am satisfied that the redrafted bill meets the kind of objectives I put forward and the consensus that I think we reached in our last meeting.

The Chairman: Let me take responsibility for one thing. Mr. Bartlett and Mr. Côté have prepared optional provisions in some instances and I know they have attempted to cover, where there are alternative suggestions made, both alternatives. I believe very strongly that if we start putting out the alternatives in one, as a presentation, we are just going to get into a morass of mixed provisions. So it would be my suggestion to the committee that in terms of future consideration we take the revision of the bill, go through the bill as revised, and then consider options as we go along, rather than have them as equal possibilities in the first instance. This is put forward as we come to clauses that have optional provisions. We look at it at the time rather than sort of try to get them all on the table at the same time.

Is it the consensus that we proceed to some clause-by-clause consideration of the bill as revised?

Some hon. members: Agreed.

Clause 1 allowed to stand.

On Clause 2—*Political rights*

The Chairman: I think it is only fair, because this has been very much a joint effort of the members of the committee, that we recognize that Mr. Gauthier, who has a great interest in the bill, is not here. I am sure that members would allow him to come in at some point and make comments even though we have—

Mr. Cassidy: So in a sense then, this is not the formal process.

The Chairman: Yes. This is not the final process in the sense that we can let each clause stand as we pass it and then pass the whole—

Mr. Cassidy: I am concerned about time. I am sure David is too. So if we can get the thing to the point where everybody is on board within the next five or six days, that would certainly be desirable in my view.

[*Traduction*]

de loi atteint les objectifs que je visais lors de notre dernière réunion à huis clos, où j'ai suggéré un certain nombre de changements, que je trouve à peu près tous dans le texte dont nous sommes saisis aujourd'hui.

Il y a bien entendu certaines dispositions où le Comité avait parlé de solutions de rechange et d'options. Si l'on prend l'article 6, par exemple, qui est pratiquement inchangé par rapport à la version antérieure, il se peut que nous voulions nous pencher sur certaines de ces options.

J'ai aussi certaines tournures à soumettre à la considération du Comité. J'ai aussi une ou deux préoccupations spécifiques au sujet du libellé de certains sous-alinéas, mais dans l'ensemble, je suis convaincu que le nouveau texte atteint les objectifs que j'ai énoncés et correspond au consensus que nous avons atteint à la dernière réunion.

Le président: Je prends la responsabilité d'une chose. MM. Bartlett et Côté ont préparé des dispositions de rechange dans certains cas et je sais qu'ils se sont efforcés, lorsque des suggestions de rechange ont été proposées, de tenir compte des deux. Je suis convaincu que si nous commençons à préciser les solutions de rechange, en guise de présentation, nous allons nous retrouver avec un embrouillamini de dispositions. Je suggère donc au Comité que pour poursuivre notre étude, nous prenions la version révisée du projet de loi et nous penchions sur les options à mesure que nous y arriverons, plutôt que de les considérer de prime abord comme étant de valeur égale. On pourra le faire à mesure qu'on arrivera aux articles où il y a des options. On s'y penchera de cette façon plutôt que de tenter de les étudier toutes à la fois.

Est-ce que tous conviennent d'examiner le projet de loi révisé article par article?

Des voix: D'accord.

L'article 1 est reporté.

Article 2—*Droits politiques*

Le président: Il n'est que juste, à mon avis, vu que ce document résulte d'un effort commun de tous les membres du Comité, de reconnaître que M. Gauthier, que ce projet de loi intéresse beaucoup, est absent. Je suis certain que les membres du comité lui permettront de formuler ultérieurement des observations, même si...

M. Cassidy: Ainsi, nos délibérations ne sont pas officielles.

Le président: Non. Il ne s'agit pas ici de l'étape finale en ce sens que nous pouvons réserver chaque article lorsque nous y arriverons et ensuite adopter l'ensemble...

M. Cassidy: Les délais me préoccupent. David aussi, j'en suis certain. Par conséquent, si nous pouvons arriver d'ici cinq ou six jours au point où tout le monde est d'accord, cela serait tout à fait souhaitable à mon avis.

[Text]

The Chairman: If we take whatever time is available today and try to go through the clauses—

Mr. Cassidy: And then get any comments from Mr. Gauthier and maybe when—

The Chairman: —and just note comments and so on and then go back over it. Because maybe there is no difficulty on some of these provisions.

Mr. Tupper: I think you perhaps should clarify with us any accommodation you have made with Mr. Gauthier so that we understand from the start. I mean, I can see us easily finishing this up today. Are you saying that you have given Mr. Gauthier the right to comment at another time?

The Chairman: No. I have not made any specific undertakings. I will put it on record. I spoke to Mr. Gauthier, mentioning that we had a revised bill before us and that I had some concerns about how we could report such a revised bill back to the House, as opposed to an amended bill. Because as I understand it—I am only going by past experience—you report a bill back with or without amendments. If it is with amendments then you list the amendments. But what we have done here is to almost take the bill as—

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): It is rewritten. It is not revised. It is rewritten.

Mr. Cassidy: Be careful what you say.

The Chairman: Now, be careful. Do not make any admissions at this point.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): I am half convinced they are revisions.

Mr. Tupper: So you have not really made a commitment to Mr. Gauthier for another day.

The Chairman: No, but I had not really contemplated finalizing our deliberations today because I want a fairly substantial substantive opinion from the House officers as to how we would report this back, because I am—

• 1605

Mr. Cassidy: Well, Mr. Chairman, I think it was Mr. Bartlett from my staff who was acting a bit as a strategist and was communicating the view that the more we can get everybody, including all three parties, on board on a version, and then are assured the Public Service union, which has a direct interest in this, is comfortable or at least prepared to accept what we have come up with and so on, the more chance there is that this will get through report on third reading without making waves.

The Chairman: That is exactly it, and that is my view, Mr. Tupper. It does not make any difference what commitment I made to any member, because even if this bill is reported back, it is not going to go forward unless it

[Translation]

Le président: Si nous prenons le temps dont nous disposons aujourd'hui pour tenter d'étudier les articles. . .

M. Cassidy: Et ensuite obtenir les observations de M. Gauthier et, peut-être. . .

Le président: . . . et seulement noter les observations etc., puis y revenir. Peut-être n'y a-t-il aucune difficulté pour certains articles.

M. Tupper: Peut-être pourriez-vous nous dire les arrangements dont vous avez convenu avec M. Gauthier afin que nous puissions comprendre dès le départ. En fait, il me semble que nous pouvons aisément en finir avec cet examen aujourd'hui. Voulez-vous dire que vous avez donné à M. Gauthier le droit de commenter ultérieurement?

Le président: Non. Je n'ai pris aucun engagement formel. Je vais le dire pour qu'on le note officiellement. J'ai parlé à M. Gauthier, et je lui dit que nous allions être saisis du projet de loi révisé; j'ai ajouté que je ne savais pas comment renvoyer à certains soucis quant à la chambre un projet de loi révisé à la Chambre, plutôt qu'un projet de loi amendé. À ce que je sache, on renvoie à la Chambre un projet de loi avec ou sans amendements. S'il y a des amendements, ceux-ci sont énumérés. Mais ce que nous avons fait ici a été pratiquement de prendre le projet de loi et. . .

M. Turner (Ottawa—Carleton): Le projet de loi a été récrit. Il n'a pas été révisé, il a été récrit.

M. Cassidy: Mesurez bien vos paroles.

Le président: Soyez prudent. N'admettez rien pour l'instant.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Je suis à moitié convaincu qu'il s'agit de révisions.

M. Tupper: Vous ne vous êtes donc pas vraiment engagé envers M. Gauthier au sujet d'une autre journée.

Le président: Non, mais je ne m'attendais pas vraiment à ce que nos délibérations prennent fin aujourd'hui parce que je veux l'opinion bien considérée des responsables de la Chambre quant à la manière dont nous allons renvoyer ce projet de loi à la Chambre, parce que. . .

M. Cassidy: Monsieur le président, c'est M. Bartlett, je crois, qui en grand stratège disait que plus nous saurions amener tout le monde, y compris les trois partis, à s'entendre sur une version acceptable pour les syndicats de la Fonction publique qui s'intéressent directement à la question, plus nous aurions de chances de faire adopter ce projet de loi en troisième lecture, sans faire de vagues.

Le président: Précisément, et je partage cet avis, monsieur Tupper. Peu importe les engagements que j'ai pu prendre envers l'un des membres du Comité, étant donné que si nous faisons rapport du projet de loi, il

[Texte]

gets the co-operation of the party in the House of Commons.

You are not going to get that by cutting anybody off from deliberating the bill. It is as simple as that. I mean, I do not see any point in pursuing the course we have begun to pursue unless we can end up with a more or less unanimous view of the bill within the committee so we can then individually or as party groups report to our colleagues in the House of Commons that we think this is a piece of legislation that ought to go forward.

I think it is very important we have Mr. Gauthier's and his party's consent to the final product. It will do no good at all to report the bill back and have procedural problems raised in the House of Commons, because that will kill it right then and there.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): With unanimous consent within this committee, we can do just about anything. Having gone through that process with Bill C-74, the Environmental Protection Act, where we reopened clauses we had already dealt with, if that has to happen to accommodate Mr. Gauthier, there is no problem in going back to the House again. If there is unanimous consent, you can do just about anything you want. A significantly revised bill is really no problem if there is the proper consent, because I went through that with 261 amendments to one bill.

The Chairman: But there is a law to the effect that since the Speaker sometimes rules on amendments, amendments that change the nature of the original motion, for example, are not acceptable. I do not know whether an argument can be made here or not, but perhaps we can move on and leave that to another point.

Mr. Cassidy: Let us move on.

The Chairman: I think the point is, Mr. Tupper, it is unlikely we can get the bill to the point of reporting back to the House today. I think we will have to have another meeting, whether it is later today or some other future day, to put our stamp on the bill. Is that agreeable?

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): Yes.

The Chairman: Okay. Do you want to move to clause 2, purpose of the bill?

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): We are not going clause by clause. We are having a general discussion of this.

The Chairman: Yes, but we will move down from number one to number two.

Mr. Cassidy: On clause 2, the people who are involved with the Public Service unions find the word "servant" uncomfortable. It is less and less appropriate in this day and age, I think, and they would much prefer the word "employee", or if we wind up changing the format then it would be "persons working for the Government of Canada" and "persons employed by the Government of

[Traduction]

n'avancera pas sans la coopération des partis de la Chambre des communes.

Vous ne l'obtiendrez pas en empêchant quelqu'un de l'examiner. Ce n'est pas compliqué. Autrement dit, je ne vois aucune raison de continuer ce que nous avons entrepris si nous ne pouvons pas parvenir à l'unanimité au sein du Comité afin de pouvoir ensuite, individuellement ou en groupe, dire à nos collègues de la Chambre des communes qu'à notre avis, il faudrait adopter cette mesure.

Il est très important, selon moi, que M. Gauthier et son parti donnent leur approbation au produit final. Il ne servirait à rien de faire rapport du projet de loi et de se heurter, ensuite, à la Chambre des communes à des problèmes de procédure qui étoufferaient cette initiative.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Nous pouvons faire à peu près n'importe quoi avec le consentement unanime des membres du Comité. Nous l'avons fait pour le projet de loi C-74, Loi sur la protection de l'environnement, dont nous avons réexaminé les articles que nous avions déjà étudiés. S'il faut recommencer pour satisfaire M. Gauthier, il n'y a aucun inconvénient à faire de nouveau rapport à la Chambre. Avec le consentement unanime, vous pouvez faire à peu près n'importe quoi. Un projet de loi largement remanié ne pose pas de problème si tout le monde est d'accord, et j'en ai déjà fait l'expérience avec 261 amendements à un seul projet de loi.

Le président: Mais il existe une règle disant que les amendements modifiant la nature de la motion initiale, par exemple, sont irrecevables. J'ignore si cela peut se défendre ou non, mais peut-être pourrions-nous avancer et laisser cela de côté pour le moment.

M. Cassidy: Avançons.

Le président: En fait, monsieur Tupper, il est peu probable que nous puissions faire rapport du projet de loi à la Chambre aujourd'hui. Nous devons tenir une nouvelle réunion, plus tard au cours de la journée ou un autre jour, pour approuver le projet de loi. Est-ce d'accord?

M. Turner (Ottawa—Carleton): Oui.

Le président: Très bien. Voulez-vous passer à l'article 2, l'objet du projet de loi?

M. Turner (Ottawa—Carleton): Nous ne faisons pas l'examen article par article. Nous nous contentons d'une discussion générale.

Le président: Oui, mais nous allons passer de l'article 1 à l'article 2.

M. Cassidy: A propos de l'article 2, les personnes qui s'occupent des syndicats de la Fonction publique n'aiment pas le mot «servant» dans la version anglaise. Ils préféreraient de beaucoup le mot «employee» à ce mot qui convient de moins en moins à notre époque. Ou encore, nous pourrions parler des «personnes travaillant pour le gouvernement du Canada» ou des «personnes au

[Text]

Canada." If one of those two options could be taken over "public servants", I think that might make some sense.

The Chairman: Is that tantamount to saying that "public employees" would be acceptable?

Mr. Cassidy: As the bill is structured now, it is "public employees"; that is, subject to further change if we refer to something else rather than employees, given the points made by Madam Mailly.

Mrs. Mailly: Mr. Chairman, we do not have to hold up work on it because of dealing with this gender thing, we can—

The Chairman: No, no. Some other word other than "servants", you are saying.

Mr. Cassidy: That is right.

Mr. Daubney: I agree that is a valid point as long as the staff cross-reference the Public Service Employment Act to make sure there is no particular problem there with the use of the word "public servant". Is it necessary to say "federal public servants", or is that clearly implicit?

• 1610

Mr. Bartlett: We left that out because it is a federal bill and we did not see how we could cover anything but federal.

The Chairman: That would be a good spot to put in the gender provision, by way of saying public employees who are both female and male.

Mr. L.-P. Côté: I just want to draw to the attention of the committee that while we do have a short title in English, the *titre abrégé* in French is as long as the real title. I just want to make that point, because it was impossible to make it any shorter.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): Have you changed the title? The wording has changed.

The Chairman: Yes.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): Is it no longer called an act respecting political rights of public employees?

Mr. Bartlett: It is changed in English but not in French.

The Chairman: Do you mean from the original bill introduced in the House?

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): Yes.

The Chairman: It is the same in French. Next is clause 3, the definitions section.

Mr. Cassidy: I would like to make two or three points here. The first point relates to the definition of "deputy head". It refers to a deputy head or an associate deputy minister but it does not refer to an assistant deputy minister, and I thought ADMs were also appointed by Governor in Council. Am I right or am I in error?

[Translation]

service du gouvernement du Canada». L'une de ces deux solutions me paraîtrait préférable.

Le président: Cela revient à dire que l'expression «public employees» serait acceptable?

M. Cassidy: En effet, sous réserve des autres changements que nous pourrions apporter à la lumière des arguments de M^{me} Mailly.

Mme Mailly: Monsieur le président, il n'est pas nécessaire de retarder les choses à cause du problème du genre, nous pouvons. . .

Le président: Non, non. Nous pourrions utiliser un autre mot que «servants» en anglais.

M. Cassidy: C'est exact.

M. Daubney: Je suis d'accord à la condition que ce soit mentionné dans la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique afin que l'utilisation de l'expression «public servant» ne pose pas de problème. Faut-il parler de «fonctionnaires fédéraux» ou est-ce clairement sous-entendu?

M. Bartlett: Nous avons laissé le qualificatif de côté étant donné qu'il s'agit d'un projet de loi fédéral qui porte uniquement sur des questions fédérales.

Le président: Ce serait un bon endroit où insérer la disposition concernant le genre en disant que «fonctionnaires» désigne aussi bien les femmes que les hommes.

M. L.-P. Côté: Je voudrais simplement signaler au Comité qu'il y a en anglais un titre abrégé, mais qu'il est aussi long, dans la version française, que le titre intégral. Je voulais simplement le signaler, étant donné qu'il était impossible de faire un titre plus court.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Avez-vous modifié le titre? Le libellé a changé.

Le président: Oui.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Le projet de loi ne s'intitule plus «Loi sur les droits politiques des fonctionnaires»?

M. Bartlett: Le titre est changé en anglais, mais non en français.

Le président: Par rapport au projet de loi initial présenté à la Chambre?

M. Turner (Ottawa—Carleton): En effet.

Le président: C'est la même chose en français. Nous avons ensuite l'article 3 sur les définitions.

M. Cassidy: J'aurais deux ou trois observations à faire. La première concerne la définition de «sous-chef». Elle s'applique aux sous-ministres ou sous-ministres associés, mais non pas aux sous-ministres adjoints alors que je croyais que ces derniers étaient également nommés par le gouverneur en conseil. Ai-je raison ou non?

[Texte]

Mr. Bartlett: Many assistant deputy ministers are appointed by the Governor in Council pursuant to authority delegated to the Governor in Council by the Public Service Commission. The commission has the sole authority to appoint anyone who is not specifically set out as an officer in the act creating the department or agency. In all of the acts involved, there is a deputy head. In some of them, there is an associate deputy head. But I do not know of any that provide for an assistant deputy minister to be appointed by the Governor in Council.

The way they get appointed by the Governor in Council is by first being excluded from the Public Service Employment Act, and then the Public Service Commission, which has the power to decide how somebody who is excluded from the act will be appointed, delegates that appointment power to the Governor in Council. But these people are still employees within the meaning of the Public Service Employment Act because they are people for whom the commission has the sole power of appointment. They then delegate it.

Mr. Cassidy: Given that this is a three-tier system, associate deputy ministers would be in the most restricted tier, and assistant would be in the politically restricted category.

Mr. Bartlett: Yes.

Mr. Cassidy: That solves that problem. My second question relates to paragraph 3.(b) under "politically restricted employee". When we left this, I believe we said an effort would be made to draw a dividing line along the frontier between people within bargaining units and those employees not in bargaining units, but staff has come up with what may be a different solution, saying that a person:

who has executive duties and responsibilities in relation to the development and administration of government programs

There may well be some statute or practice which gives meaning to that, but we come back to the customs officer, for example, who is making decisions about the importation of machinery and whether or not it is in a taxable, tariff-free or tariff-bearing zone, who in fact is administering and executing government programs. I would like to ask about that.

Mr. Bartlett: The definition here, except for paragraph (d), is drawn straight from the definition of a person employed in a managerial confidential capacity from the Public Service Staff Relations Act. There was some thought given to simply incorporating these paragraphs. It is actually paragraphs (a), (c) and (f), with paragraph (f) amended to take account of the fact that paragraphs (b), (d) and (e) are not being incorporated.

• 1615

The original intention was to incorporate them by reference. The difficulty was that paragraph (f) could not

[Traduction]

M. Bartlett: Un grand nombre de sous-ministres adjoints sont nommés par le gouverneur en conseil en vertu des pouvoirs que lui a délégués la Commission de la Fonction publique. La Commission est seule autorisée à nommer les personnes qui ne sont pas désignées dans la loi créant le ministère ou l'organisme en question. Dans certains cas, il y a un sous-ministre associé. Mais je ne connais pas de loi prévoyant que le gouverneur en conseil doit nommer un sous-ministre adjoint.

Pour que le gouverneur en conseil puisse nommer des sous-ministres adjoints, ces derniers doivent d'abord être exclus de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique après quoi, la Commission de la Fonction publique, qui est autorisée à décider du mode de nomination des personnes exclues de la loi, délègue son pouvoir de nomination au gouverneur en conseil. Les personnes en question demeurent néanmoins des employés au sens de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique car seule la Commission est autorisée à les nommer. Elle délègue ensuite ce pouvoir.

M. Cassidy: Comme il s'agit d'un système à trois paliers, les sous-ministres associés sont les employés dont les droits politiques sont les plus limités tandis que les sous-ministres adjoints font partie des employés à participation politique restreinte.

M. Bartlett: En effet.

M. Cassidy: Cela règle le problème. Ma deuxième question porte sur l'alinéa 3.b) concernant les «employés à participation politique restreinte». La dernière fois que nous en avons parlé, nous avons dit qu'il faudrait tenter d'établir une distinction entre les employés qui font partie des unités de négociation et ceux qui n'en font pas partie, mais les rédacteurs ont proposé une solution différente en parlant d'une personne qui:

a des fonctions dirigeantes en ce qui touche l'établissement et l'application de programmes du gouvernement.

Il existe peut-être une loi ou une coutume qui permet d'interpréter ces dispositions, mais cela nous ramène au cas de l'agent des douanes, par exemple, qui décide si de l'outillage peut être importé en franchise ou non, et qui, en fait, administre et applique des programmes gouvernementaux. Je voudrais des éclaircissements à ce sujet.

M. Bartlett: Sauf pour l'alinéa d), cette définition est directement tirée de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique. Nous avons songé à reprendre tout simplement les mêmes paragraphes. En fait, il s'agit des alinéas a), c) et f), ce dernier ayant été modifié pour tenir compte du fait que les alinéas b), d) et e) n'étaient pas repris.

Au départ, nous voulions intégrer ces dispositions par référence. Malheureusement, il n'était pas possible

[Text]

be incorporated as it was, so there would have been a long explanation incorporating paragraph (f) as if it read... and then changing the references to the paragraph involved. But other than that, these paragraphs have simply been imported straight from the Public Service Staff Relations Act.

So people who have executive duties and responsibilities in relation to the development and administration of government programs are in paragraph (c) of that definition. They are excluded from collective bargaining.

Mr. Cassidy: But in paragraph (c) you refer to "managerial" rather than "executive".

Mr. Bartlett: No, paragraph (c), on the definition of a person employed in a managerial or confidential capacity, says:

who has executive duties and responsibilities in relation to the development and administration of government programs

So we have copied the wording exactly.

Mr. Cassidy: May I make a suggestion which I think might clarify this and which I think is constructive? That definition of executive duties... given there is not a reliance on the designation by the staff relations board... Is that correct?

Mr. Bartlett: We are hoping there will still be a reliance in the sense that if we take exactly the same words, the board, should there be any question, will know who those people are. We are using exactly the same words as are used in the Public Service Staff Relations Act. So if they have been given a certain meaning in that act, they will presumably be given the same meaning in this proposed act.

Mr. Cassidy: But we do not have a procedure by which a person who is in a politically restricted category by virtue of being in an executive job can actually appeal that.

Mr. Bartlett: No. But insofar as there is a question of determining whether any particular person comes within the meaning of this paragraph or not, we should be able to get some help from the Public Service Staff Relations Board, to ask whether they come within this paragraph for the purposes of the Public Service Staff Relations Act. If they do, then that is whom that paragraph refers to.

Mr. Cassidy: What I wondered is—and I have not had a chance to consult with David about this, because I only went through the bill in the course of the lunch hour—if we were to say who has executive duties, etc., but then continue to say "and who is not entitled to be a member of a bargaining unit under the Public Service Staff Relations Act"—

Mr. Bartlett: Just in relation to that paragraph, or in relation to paragraphs 3.(a), (b), and (c)?

Mr. Cassidy: No, just in relation to paragraph 3.(b). I think the other things are relatively specific.

[Translation]

d'inclure l'alinéa f) tel qu'il était libellé et il aurait donc fallu fournir de longues explications... et modifier ensuite les renvois à l'alinéa en question. Autrement, ces alinéas sont tirés directement de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique.

Par conséquent, les personnes qui remplissent des fonctions dirigeantes en ce qui touche l'établissement et l'application de programmes du gouvernement sont incluses au paragraphe c) de cette définition. Elles sont exclues de la négociation collective.

M. Cassidy: Mais au paragraphe c) il est question de fonctions de «gestion» et non pas de fonctions dirigeantes.

M. Bartlett: Non, la définition donnée, au paragraphe c), d'une personne qui occupe un poste de gestion ou de confiance désigne l'employé qui:

a des fonctions dirigeantes en ce qui touche l'établissement et l'application de programmes du gouvernement.

Nous avons donc copié le libellé mot pour mot.

M. Cassidy: Puis-je faire une suggestion pour mieux clarifier ce point? La définition des fonctions dirigeantes... Il ne s'agit pas de postes désignés par la Commission des relations de travail... N'est-ce pas?

M. Bartlett: Nous espérons que si nous reprenons exactement le même libellé, en cas de contestation, la commission saura qui sont les intéressés. Nous reprenons, mot pour mot, le texte de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique. Par conséquent, si la commission a interprété cette loi d'une certaine façon, elle devrait interpréter la nouvelle loi de la même manière.

M. Cassidy: Mais rien ne permet à un employé à participation politique restreinte du fait qu'il remplit des fonctions de direction, de faire appel.

M. Bartlett: Non. Mais lorsqu'il s'agit d'établir si une personne est visée ou non par cet alinéa, nous pourrions obtenir de l'aide de la Commission des relations de travail de la Fonction publique pour déterminer si la personne en question est visée par ces dispositions aux fins de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique. Si c'est le cas, cet alinéa s'applique à elle.

M. Cassidy: Je n'ai pas eu l'occasion de consulter David à ce sujet, car j'ai seulement parcouru le projet de loi pendant l'heure du déjeuner, mais je me demande si nous ne pourrions pas dire: qui a des fonctions dirigeantes, etc., et ajouter «et qui n'a pas le droit de faire partie d'une unité de négociation au sens de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique»...

M. Bartlett: Uniquement pour cet alinéa ou également pour les alinéas 3.a), b) et c)?

M. Cassidy: Non, seulement pour l'alinéa 3.b) Les autres dispositions me paraissent suffisamment précises.

[Texte]

What that would be that it would make it clear that someone who is in a fairly senior position but within a bargaining unit would have to be designated in order to have their political rights restricted.

Mr. Bartlett: Well, we can certainly add that.

Mr. Cassidy: It then means if somebody is in a bargaining unit but they are not sure whether they belong or not, the answer can be, you do not have to worry what your position is, you can, unless you are in that small group that has been designated, and you will know if you are designated because it will be. . .

Mr. Bartlett: The other alternative, I suppose, would be to go back to the idea of incorporating the definition directly by reference. That did result in some slightly difficult wording in paragraph (f), because paragraph (f) says:

a person who is employed in a position confidential to any person described in paragraphs (b), (c), (d) or (e).

We were not going to incorporate paragraphs (b), (d), or (e), so we would have had to say something like "in paragraph (f), as if it read" and then set out wording that did not refer to paragraphs (b), (d), and (e). We could go back to that and incorporate it directly by reference.

Mr. Daubney: I myself think that would be preferable to what Michael is suggesting, at first blush, because at least in paragraph (b) you could have the reference to the PSSRA.

The Chairman: What you are concerned with, Mr. Cassidy, is that a person knows whether they are in a bargaining unit or not, but they do not know whether they have executive duties and responsibilities in relation to the development and administration of government programs.

Mr. Cassidy: I would really try to avoid a situation where the commission, for example, decides to cast its net awfully broadly, and suddenly you find out that lots of people in bargaining units are designated without the formal designation process.

Mr. Bartlett: Perhaps the best way is to incorporate by reference. Then we would have all the machinery of that other act.

• 1620

Mr. Cassidy: Which route are you suggesting, David?

Mr. Daubney: I think I would prefer the incorporation by reference or perhaps—I do not have that section of the act in front of me. Put in the blanket words of which (b) is a subsection, because the word "managerial capacity" is missing.

Mr. Bartlett: All of this comes under the definition of a person employed in a managerial capacity.

Mr. Daubney: That is right, and it is not contained here.

[Traduction]

Cela établirait clairement qu'un employé qui occupe des fonctions assez élevées, mais qui fait partie d'une unité de négociation, devrait être désigné pour être considéré comme un employé à participation politique restreinte.

M. Bartlett: Oui, nous pouvons certainement ajouter cela.

M. Cassidy: Cela veut dire que si un employé fait partie d'une unité de négociation mais sans être certain d'y appartenir, on pourra lui répondre de ne pas s'inquiéter, car à moins de faire partie du petit groupe qui a été désigné, ce qu'il saurait étant donné. . .

M. Bartlett: L'autre solution consisterait à intégrer les définitions au moyen d'un renvoi comme on en a déjà parlé. Cela posait quelques problèmes pour le libellé de l'alinéa f) étant donné qu'il désigne:

une personne qui occupe un poste de confiance auprès d'une personne visée aux alinéas b), c), d) ou e).

Comme nous n'allions pas inclure les alinéas b), d) ou e), nous aurions dû faire un renvoi à l'alinéa f), sans faire allusion aux alinéas b), d) et e). Nous pourrions y revenir en les incluant directement par référence.

M. Daubney: Personnellement, la suggestion de Michael me semble préférable de prime abord, car au moins, il pourrait y avoir, à l'alinéa b), un renvoi à la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique.

Le président: Si j'ai bien compris, ce qui vous préoccupe, monsieur Cassidy, c'est qu'une personne sait, si elle fait partie ou non d'une unité de négociation mais ne sait pas si elle a des fonctions dirigeantes en ce qui touche l'établissement et l'application des programmes du gouvernement.

M. Cassidy: Je voudrais éviter que la commission décide, par exemple, d'appliquer ces dispositions de façon très générale et de désigner des tas de gens qui font partie d'unités de négociation sans suivre la procédure habituelle.

M. Bartlett: La meilleure façon est peut-être de faire jouer l'autre loi par référence. Nous aurons ainsi tous les mécanismes prévus dans l'autre loi.

M. Cassidy: Quelle solution proposez-vous, David?

M. Daubney: Je préférerais utiliser un renvoi ou peut-être. . . je n'ai pas cet article de la loi sous les yeux. Il faudrait intégrer les mots qui manquent à l'alinéa b), car il n'y est pas fait mention des fonctions de gestion.

M. Bartlett: Tout cela entre dans la définition d'une personne qui occupe un poste de gestion.

M. Daubney: C'est exact, mais cela ne figure pas dans le projet de loi.

[Text]

Mr. Bartlett: If we do that, we are going to incorporate by reference.

Mr. Daubney: You do not have to do that in (a) because I think it is clear that those... (b) would say "employee who is engaged in a managerial capacity" or whatever the language is "and who has executive duties, etc.".

Mr. Cassidy: I think that would be clearer.

Mr. Daubney: I think it is better than your suggestion, Mike, because (c), for example, would include people who are in bargaining units.

Mr. Cassidy: I am not only trying to add the rider to (b). I am trying to add the rider to all four.

Mr. Daubney: I know. But if you add it to (b) why should it not be added to those in (c) who work for people in (b) who are...?

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): It applies to (c).

Mr. Daubney: I see.

The Chairman: The problem is the people who have executive duties, but who are in a bargaining unit.

Mr. Cassidy: That is right. We have had some people come before us and argue that a revenue officer is making executive decisions.

Mr. Daubney: Yes, but I think you have dealt with the managerial reference and that is the major concern.

Mr. Cassidy: David, would you like to read that again, please.

Mr. Daubney: I think I said that (a) would stay the same; (b) would say "is a member of"... What is the language I used?

Mr. Bartlett: It said something to this effect: "who is a person employed in a managerial or confidential capacity". We could say "within the meaning of paragraph (b) of the definition in the act" or "who is a person employed in a managerial or confidential capacity and who has executive duties".

Mr. Daubney: Since that is the only reference to the act, why do we not just state it in full in paragraph (b)?

Mr. Cassidy: It would read "who is employed in a managerial capacity and who has executive duties".

The Chairman: Indeed, what you really want to say is "who, if they are a member of a bargaining unit, are designated by the Treasury Board, pursuant to section 14". In a sense that would mean that anybody who was in a bargaining unit had to be designated by the Treasury Board whether or not they had executive duties or were employed in a confidential capacity. Under section 14 the

[Translation]

M. Bartlett: Si nous le faisons, nous allons l'intégrer par référence.

M. Daubney: Il n'est pas nécessaire de le faire à l'alinéa a) étant donné qu'il serait dit clairement à l'alinéa b): «un employé qui occupe un poste de confiance», ou je ne sais plus trop quelle est l'expression employée, et qui «a des fonctions dirigeantes et ainsi de suite».

M. Cassidy: Cela serait sans doute plus clair.

M. Daubney: Cette solution me paraît préférable à votre suggestion, Mike, étant donné que l'alinéa c), par exemple, inclurait les personnes qui font partie d'unités de négociation.

M. Cassidy: La clause additionnelle ne s'ajouterait pas à b) mais à tous les quatre alinéas.

M. Daubney: Je le sais. Mais si vous l'ajoutez à b), pourquoi ne pas l'ajouter pour les employés visés par l'alinéa c), qui occupent un poste de confiance auprès de personnes visées à b)?

M. Turner (Ottawa—Carleton): Cela s'applique à l'alinéa c).

M. Daubney: Je vois.

Le président: Le problème se pose pour les personnes qui remplissent des fonctions de direction, mais qui font partie d'une unité de négociation.

M. Cassidy: C'est exact. Certaines personnes nous ont fait valoir qu'un agent du fisc remplissait des fonctions de direction.

M. Daubney: Oui, mais je pense que vous avez réglé la question du renvoi aux fonctions de gestion, ce qui pose le plus gros problème.

M. Cassidy: David, pourriez-vous lire de nouveau ces dispositions, s'il vous plaît?

M. Daubney: Je pense avoir dit que l'alinéa a) demeurerait inchangé et qu'à l'alinéa b) nous dirions: «est membre d'une». . . Quels sont les mots que j'ai employés?

M. Bartlett: La loi disait à peu près: «qui occupe un poste de gestion ou de confiance». Nous pourrions dire: «au sens de l'alinéa b) de la définition de la loi» ou «qui occupe un poste de gestion ou de confiance et qui a des fonctions dirigeantes».

M. Daubney: Comme il s'agit du seul renvoi à la loi, pourquoi ne pas simplement l'énoncer en entier à l'alinéa b)?

M. Cassidy: Nous aurions: «qui occupe un poste de gestion et qui a des fonctions dirigeantes».

Le président: En fait, vous voulez dire: «un employé qui, s'il est membre d'une unité de négociation, est désigné par le Conseil du Trésor, conformément à l'article 14». Autrement dit, le Conseil du Trésor doit indiquer si quelqu'un qui fait partie d'une unité de négociation, rempli ou non des fonctions dirigeantes ou occupe ou non un poste de confiance. Aux termes de l'article 14, le

[Texte]

Treasury Board can designate any employee as a politically restricted employee. Is that correct?

But you are afraid that a person would be considered politically restricted. . . ?

Mr. Cassidy: In effect, designated via the back door.

The Chairman: But it could say that the designation is required to take them out of the category, in the case of employees with bargaining rights.

Mr. Cassidy: I would like to know, from staff, whether that would work or whether under (a) a secretary to a minister would be covered, even if she had not been designated.

The Chairman: Paragraph (d) is redundant because the Treasury Board can designate a politically restricted—

Mr. Bartlett: They certainly cannot designate anyone who is already defined as politically restricted in paragraphs (a), (b), and (c).

The Chairman: That is the point. If they are in a bargaining agent, then they do have to designate.

Mr. Bartlett: If the concern is that it be made explicit that all of the people in paragraphs (a), (b), and (c) are outside a bargaining unit, perhaps the best thing to do is to indicate that we are incorporating those paragraphs from the definition of "person employed in a managerial and confidential capacity" from the Public Service Staff Relations Act, which is what takes those people out of bargaining units. The people we are aiming at here are not in bargaining units because the definition of a "person employed in a managerial and confidential capacity" in the other act, excludes them from it.

• 1625

Mr. Cassidy: Could I make suggestion which I think would resolve the problem. If you said "politically restricted employee means any employee who is not in a bargaining unit and who", and then your (a), (b) and (c), "and any employee in a bargaining unit who is designated by the Treasury Board pursuant to section 14", I think that would do it. It would certainly, I believe, do it to my satisfaction.

The Chairman: Just as a drafting point, the "whos" are a little mixed up on the English version.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): Yes, you do not need them.

The Chairman: The point that is being made, as I understand it, is that you want to give special status and consideration to employees who are in bargaining units and that makes sense.

Mr. Bartlett: There is no problem about saying that the politically restricted employees are all not in bargaining units. They should not be in bargaining units. In (d),

[Traduction]

Conseil du Trésor peut désigner n'importe quel fonctionnaire comme employé à participation politique restreinte. Est-ce exact?

Mais vous craignez qu'une personne ne soit considérée comme employé à participation politique restreinte. . . ?

M. Cassidy: En effet, qu'elle soit désignée de façon détournée.

Le président: Mais on pourrait faire valoir, dans le cas des employés ayant le droit de négociation, que cette désignation est nécessaire pour les retirer de cette catégorie.

M. Cassidy: Je voudrais que l'on me dise si cela marcherait ou si l'alinéa a) s'appliquerait à la secrétaire d'un ministre, même si elle n'a pas été désignée.

Le président: L'alinéa d) est inutile étant donné que le Conseil du Trésor peut désigner un employé à participation politique restreinte. . .

M. Bartlett: Il ne peut certainement pas désigner une personne déjà définie comme employé à participation politique restreinte en vertu des alinéas a), b) et c).

Le président: Tout est là. Si l'employé fait partie d'une unité de négociation, il doit le désigner.

M. Bartlett: Si l'on veut bien préciser que toutes les personnes visées aux alinéas a), b) et c) ne font pas partie d'une unité de négociation, le mieux est peut-être d'indiquer que nous reprenons la définition de «personne occupant un poste de gestion et de confiance» de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, en vertu de laquelle ces employés sont exclus des unités de négociation. Ceux qui sont visés ici n'appartiennent pas à une unité de négociation parce qu'ils en sont exclus aux termes de la définition de «personne préposée à la gestion ou à des fonctions confidentielles».

M. Cassidy: J'ai une suggestion qui pourrait peut-être régler le problème. Si l'on disait «employé à participation politique restreinte désigne tout employé n'appartenant pas à une unité de négociation et qui», suivi des alinéas a), b) et c), «et tout employé d'une unité de négociation désigné par le Conseil du Trésor conformément à l'article 14», je pense que ça irait. Moi, en tout cas, ça m'irait.

Le président: Rien qu'une question de forme. En anglais, on s'y perd dans les «whos».

M. Turner (Ottawa—Carleton): C'est vrai, on n'en a pas besoin.

Le président: Si j'ai bien compris, vous voulez accorder une attention spéciale aux employés qui appartiennent à une unité de négociation. C'est logique.

M. Bartlett: Il n'y a pas de difficulté à dire que les employés à participation politique restreinte n'appartiennent pas tous à une unité de négociation. Il

[Text]

however, the people who are being designated are not necessarily in a bargaining unit because we have not taken the entire definition of a person employed in a managerial or confidential capacity. Some of the people within that definition have been left in the politically unrestricted category, so the people being designated may or may not be in a bargaining unit.

Mr. Cassidy: So you want to say "and any other employee".

Mr. Bartlett: "Or any other employee who is designated."

Mr. Cassidy: I have no problems with that.

Mr. Daubney: But some of them will be in bargaining units they are designated to.

Mr. Cassidy: Sure, but there is a group of people who are in the managerial and confidential capacity who are therefore not in a bargaining unit.

Mr. Daubney: We agreed last time to leave out some of those who are in the PSSRA, which is why they are not here.

Mr. Cassidy: Now, what Bill is saying is that there are some people who do not fit under (a), (b) or (c) but who do not have bargaining rights. They can be designated under (d) as can anybody in a bargaining unit be designated under (d).

Mr. Daubney: But they are also politically unrestricted under this bill. That is the point. You are limiting their rights, I think, if you do what you are suggesting.

Mr. Bartlett: I think the suggestion was to simply say in (d) "and any other employee" to make it clear that (d) is a power of designating people who are not otherwise included in (a), (b) and (c). So the definition would read:

Politically restricted employee means someone who is not in a bargaining unit and

followed by (a), (b), (c), and then we would have to separate (d) and simply indicate

or any other person who

(d) is designated by Treasury Board

So not being in a bargaining unit would be tied only to (a), (b) and (c); (d) would simply indicate any other.

The Chairman: I think you will have to break it up so that it will read something like "Politically restricted employee means (a) any employee who is not a member of a bargaining unit" followed by (i), (ii), and (iii), and

[Translation]

n'y a pas de raison qu'ils y soient tous. À l'alinéa d), par contre, ceux qui sont désignés n'appartiennent pas nécessairement à une unité de négociation parce que nous n'avons pas repris en entier la définition de personne préposée à la gestion ou à des fonctions confidentielles. Certains de ceux qui entrent dans cette définition ont été laissés dans la catégorie des employés à participation politique non restreinte, si bien que ceux qui sont désignés n'appartiennent pas nécessairement à une unité de négociation.

M. Cassidy: Vous voulez donc que l'on dise: «et tout autre employé».

M. Bartlett: «Ou tout autre employé désigné».

M. Cassidy: Ça me va.

M. Daubney: Mais il y en a qui seront dans des unités de négociation et qui seront désignés.

M. Cassidy: Bien sûr, mais il y en a qui sont préposés à la gestion ou à des fonctions confidentielles et qui n'appartiennent donc pas à une unité de négociation.

M. Daubney: La dernière fois, nous nous sommes entendus pour exclure un certain nombre de ceux qui sont visés par la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, et c'est la raison pour laquelle ils ne se retrouvent pas ici.

M. Cassidy: Bill est en train de dire que certains employés ne se retrouvent ni sous a), b) ou c), mais n'ont quand même pas de droits de négociation. Ils peuvent être désignés en vertu de l'alinéa d) comme n'importe qui d'autre appartenant à une unité de négociation.

M. Daubney: Sauf qu'aux termes du projet de loi, leur participation politique n'est pas restreinte. Voilà la différence. Votre suggestion reviendrait à limiter leurs droits.

M. Bartlett: On avait seulement suggéré d'ajouter «et tout autre employé» à l'alinéa d) pour bien montrer que l'alinéa d) confère le pouvoir de désigner des gens qui ne sont pas par ailleurs visés par les alinéas a), b) et c). La définition se lirait donc ainsi:

Employé à participation politique restreinte s'entend d'une personne qui n'appartient pas à une unité de négociation

après quoi suivraient les alinéas a), b) et c), puis l'alinéa d), qui dirait:

ou toute autre personne

d) désignée par le Conseil du Trésor.

La non-appartenance à une unité de négociation ne porterait que dans le cas des alinéas a), b) et c), tandis que d) s'appliquerait à n'importe qui d'autre.

Le président: Je pense qu'il faudra scinder les choses à peu près comme ceci: «employé à participation politique restreinte s'entend a) de tout employé qui n'appartient à une unité de négociation», suivi de (i), (ii), et (iii), puis

[Texte]

then "(b) any employee whether or not he or she is in a bargaining unit, who is designated by the Treasury Board".

[Traduction]

«b) tout employé, qu'il appartienne ou non à une unité de négociation, désigné par le Conseil du Trésor».

• 1630

Mr. Cassidy: That would be fine by me.

M. Cassidy: Ça m'irait.

The Chairman: Then "politically unrestricted employee" follows from the higher definition.

Le président: De cette façon, «employé à participation politique non restreinte» découlerait de la définition initiale.

Some hon. members: Agreed.

Des voix: Adopté.

The Chairman: Next is clause 4. This is substantially the listing that was in the original bill.

Le président: Passons maintenant à l'article 4. On y retrouve essentiellement la même énumération que dans le projet de loi initial.

Mr. Daubney: Mr. Chairman, there are few changes in the one version with the two columns.

M. Daubney: Monsieur le président, la version à deux colonnes comporte quelques changements.

Mr. Bartlett: In the side-by-side columns there is underlining where we are taking an original provision and making some changes. In some cases the original provision is simply changed entirely, so we did not underline everything in those provisions. But I think those are clear. Where there is underlining, it means that is the addition or change.

M. Bartlett: Dans la version à deux colonnes, les changements sont soulignés. Dans certains cas la disposition initiale a été changée au complet, et nous n'avons donc pas tout souligné. Je pense que c'est clair quand même. Les mots soulignés indiquent un ajout ou une modification.

Mr. Daubney: So the only change is the change in the clause number and adding deputy heads to the beginning.

M. Daubney: Alors tout ce qui change c'est le numéro de l'article et l'ajout du mot «sous-chef» au début.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): Under paragraph (d), the deputy head can attend any political meeting. I assume that means they can attend but not participate. What is the definition of attending a meeting? Does that mean you just sit there and look and listen? Is it restrictive in that sense?

M. Turner (Ottawa—Carleton): En vertu de l'alinéa d), le sous-chef peut assister à une réunion politique. Cela veut dire assister mais non participer, je suppose. Qu'est-ce qu'on entend par «assister à une réunion»? Regarder et écouter, c'est tout? Est-ce que c'est aussi restrictif que cela?

Mr. Bartlett: That is simply taken from section 32 of the Public Service Employment Act as it is now. Deputy heads and all employees have the right now to attend political meetings. Whether or not they can participate would really be a question of whether or not they come within what the bill sets out for limitations on the expression of political opinions, I suppose.

M. Bartlett: Cela est repris de l'article 32 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique. Les sous-chefs et tous les autres employés ont le droit d'assister à une réunion politique. La question de savoir s'ils peuvent participer revient à déterminer s'ils respectent les limites relatives à l'expression d'opinion politique que l'on retrouve dans le projet de loi, je suppose.

The Chairman: I would not have thought "attend" meant just to sit and watch on. I would have thought it meant to yell and shout and ask questions from the floor.

Le président: Pour moi, «assister», ce n'est pas seulement regarder. Pour moi, c'est faire du tapage et poser des questions.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): Do we want to define that, to attend and to participate? I can see somebody saying, yes, I attended a meeting and I wanted to participate, but I felt I should not because the law was not clear enough. I assume that if you are going to attend something, you wish to participate—as in clapping or speaking or questioning or whatever. I think it is restrictive here, really.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Est-ce qu'on veut donner une définition d'assister et de participer? J'imagine très bien quelqu'un dire avoir assisté à une réunion et avoir voulu y participer mais ne pas s'y être senti autorisé à cause d'une imprécision dans la loi. Si on assiste à une réunion, on veut y participer d'une manière quelconque: applaudir, intervenir ou poser des questions. Ça me semble effectivement restrictif ici.

Mr. Bartlett: It is certainly no broader than what presently exists, and to a certain extent that is the intention. So if you wanted to make it clear—

M. Bartlett: Ce n'est certainement pas plus large que ce qui existe aujourd'hui, et dans une certaine mesure, c'est ce que l'on voulait. Si vous voulez préciser les choses. . .

Mrs. Mailly: Then it should be done discreetly, which is possible today.

Mme Mailly: Dans ce cas, ça devrait être fait discrètement, ce qui est autorisé aujourd'hui.

[Text]

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): I agree. We have all heard about discretion, but if you are going to attend a meeting, I think you are going to want to participate somehow in a meeting.

Mrs. Mailly: If you say "participate", then you do away with this vagueness about the "discreetly".

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): No, because it is clear that you cannot attract undue attention to yourself and your responsibilities as a senior decision-maker.

Mrs. Mailly: We are saying the same thing.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): I am not being picky; I am trying to clarify paragraph (d).

Mr. Bartlett: If your intention was that they should have clear rights to participate at the meeting, then that probably would make it clearer than it is now.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): I think it would, yes. Mr. Côté, you are nodding. Does that mean you agree?

Mr. L.-P. Côté: I agree.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): I think we should add some words there and revisit this one when we do clause-by-clause consideration. We can think about it.

The Chairman: I think that clarifies the meaning of "attend". I do not think there is any much point in attending a political meeting unless you are going to stand up and join ovations or ask questions or whatever. Would you silently attend a meeting, go there but say nothing? It just does not make any sense.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): You go either to observe or hopefully to participate.

Mr. Daubney: It has always been my view too, Mr. Chairman, that "attend" means to participate fully in a meeting, just as any other member of the audience would. I know that is not the view of the Public Service Commission, but I am sure that matter was dealt with in the case today. Now, to the extent that there is any doubt, I am certainly not against clarifying language that would say something like this: to attend and participate fully in any political meeting.

The Chairman: Except when you read it in relation to the right to be a member of a political party and then to attend meetings. Surely you participate when you attend.

• 1635

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): I do not think it is clear enough.

The Chairman: No, I agree. I think you could add the words "and participate" and make it clear.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): Right, then let us draft that in.

[Translation]

M. Turner (Ottawa—Carleton): Je suis d'accord. Nous avons tous entendu parler de la discrétion, mais si on assiste à une réunion, on veut y participer d'une manière quelconque.

Mme Mailly: Si on emploie le mot «participer», on fait disparaître l'imprécision du mot «discrètement».

M. Turner (Ottawa—Carleton): Non, parce qu'il est bien clair que l'on ne peut pas attirer l'attention sur soi ou sur ses responsabilités de décisionnaire.

Mme Mailly: On dit la même chose.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Je ne fends pas les cheveux en quatre, j'essaie de préciser l'alinéa d).

M. Bartlett: Si ce que vous voulez, c'est conférer clairement des droits de participation à une réunion, alors votre suggestion rendrait les choses plus précises qu'elles ne le sont actuellement.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Oui, je pense. Monsieur Côté, vous hochez de la tête. Est-ce à dire que vous êtes d'accord?

M. L.-P. Côté: Je suis d'accord.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Je pense qu'il faudrait ajouter quelques mots ici puis y revenir au moment de l'examen article par article. Nous pouvons y réfléchir.

Le président: Je pense que cela éclaircit le sens «d'assister». Il n'est guère utile d'assister à une réunion politique si on ne peut pas se lever, applaudir ou poser des questions. Est-ce que vous iriez à une réunion, vous, sans ouvrir la bouche? Ça n'a pas d'allure.

M. Turner (Ottawa—Carleton): On y va pour observer et peut-être pour participer.

M. Daubney: Monsieur le président, j'ai toujours pensé qu'assister voulait dire participer à une réunion, comme n'importe qui d'autre dans la salle. Ce n'est pas l'avis de la Commission de la Fonction publique, je le sais, mais je suis certain que cette question a été réglée aujourd'hui. S'il y a une imprécision, je veux bien éclaircir le libellé pour que cela se lise à peu près comme ceci: assister et participer sans réserve à toute réunion politique.

Le président: Sauf lorsque cela est mis en rapport avec le droit d'appartenir à un parti politique et d'assister à des réunions. Il est bien évident que l'on participe lorsque l'on assiste à une réunion.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Je ne pense pas que ce soit assez clair.

Le président: Moi non plus. Pour plus de précision, on pourrait ajouter «et participer».

M. Turner (Ottawa—Carleton): Bon, mettons-le.

[Texte]

Mr. Cassidy: If that is the consensus and if David is comfortable with that, I think it is okay. Can I raise a different point?

The Chairman: I just want to say for the record that regardless of what the Public Service Commission or anybody else thinks, as political people I think we can advise on that. I mean, there is no point going to a political meeting and just sitting there silently. You draw more attention to yourself that way than you will by cheering and waving banners and so on.

Mr. Cassidy: I have two points. One may sound a bit odd, but "deputy head" is very narrowly drawn. It is just that I think there are probably no more than 100 deputy heads and associate deputy ministers in the Government of Canada and I am not sure about whether their rights should include the right to be a member of a political party, or even to make financial contributions. I raise that at the very least so we will have considered it. And if we want to leave it this way, it will be a considered decision rather than overlooking that particular point.

The second point I wanted to make is that clause 6, as it is drafted now—there are several options—proposed clause 6 says that no deputy head or employee shall make a public statement. But in paragraph 4(e) we refer to the matter of expressing an opinion on matters of public interest.

When I looked at the options I was uncomfortable with the idea of expressing an opinion, because if you ever had a prohibition on expressing an opinion then that leads to the microphone in the living room in order to hear what somebody says in private conversation, or theoretically it could lead to that. I think what we are really talking about is making a public statement, and under those circumstances I think that the (e) here might in fact use the same language as clause 6 and therefore refer to "make a public statement" on matters of public interest.

Mr. Bartlett: The only problem is that (e) is permissive and clause 6 is then the limitation. So you would in the permissive section be explicitly permitting them only to make public statements on matters of public interest. Why it was drafted in terms of expressing opinion on is partly because that is what it was in the original version of the bill, but also because that is more general language for the permissive section. And the reference to "make a public statement" in clause 6 is specifically directed to public statements because that is where you are limiting, that is where you are prohibiting.

Mr. Cassidy: I accept your explanation. I withdraw that comment then, that is fine. That is explained.

Another point is whether members of the committee feel there should be a 4(a) and a 4(b) so that one would give deputy heads just the right to vote, to attend and participate in a meeting and the right of speech. And the

[Traduction]

M. Cassidy: Si tel est le consensus et si cela convient à David, je pense que ça va. Je peux soulever une autre question?

Le président: Je voulais seulement dire pour le compte rendu que, peu importe ce que la Commission de la Fonction publique ou quiconque d'autre pensent, j'estime que les politiciens que nous sommes peuvent se prononcer là-dessus. Je veux dire que cela ne rime à rien d'aller à une réunion politique pour s'asseoir en silence. On attire davantage l'attention sur soi qu'en lançant des «bravo!» et qu'en agitant des banderoles.

M. Cassidy: J'ai deux choses à dire. Cela peut avoir l'air curieux, mais «sous-chef» est défini très étroitement. Il n'y a probablement pas plus d'une centaine de sous-chefs et de sous-ministres adjoints dans l'administration et je ne suis pas certain qu'ils devraient avoir le droit d'être membres d'un parti politique ou de verser des contributions financières. Si j'en parle, c'est pour qu'au moins la question ait été soulevée. Si nous laissons les choses telles quelles, ce sera après y avoir réfléchi. Ce ne sera pas quelque chose que nous aurons oublié.

Je veux aussi dire que l'article 6, sous sa forme actuelle—plusieurs options s'offrent. Il y est dit qu'un sous-chef ou un employé ne peut faire une déclaration publique. Pourtant, au paragraphe 4e), il est question d'exprimer son opinion sur des sujets d'intérêt public.

Quand je réfléchis aux options, l'idée d'exprimer son opinion me mettait mal à l'aise parce que, si l'on interdit d'exprimer une opinion, cela pourrait, en théorie du moins, conduire à l'écoute électronique chez soi pour savoir ce que l'on dit en privé. Ce dont il est vraiment question ici, c'est de déclaration publique et c'est pourquoi je trouve que l'alinéa e) pourrait reprendre le libellé de l'article 6 où il est question de «publiquement exprimer une opinion» sur des sujets d'intérêt public.

M. Bartlett: Le seul ennui, c'est que l'alinéa e) est celui qui donne le droit tandis que l'article 6 est celui qui fixe une limite. Là où le droit est donné, on le limiterait expressément aux déclarations publiques sur des sujets d'intérêt public. Si cela a été rédigé sous la forme «d'exprimer une opinion», c'est en partie parce qu'il s'agissait de la version initiale du projet de loi mais aussi parce qu'il s'agit de termes plus généraux dans le cas de la disposition qui confère le droit. De plus, «publiquement exprimer une opinion», la formule que l'on retrouve à l'article 6, porte sur les déclarations publiques précisément parce que c'est cela qui est limité ou interdit.

M. Cassidy: J'accepte votre explication. Je retire ce que j'ai dit, ça va, c'est clair.

L'autre chose, c'est que j'aimerais savoir si les membres du Comité estiment qu'il y aurait lieu d'avoir un alinéa 4a) et 4b). Le premier donnerait aux sous-chefs exclusivement le droit de voter, d'assister et de participer

[Text]

second one would give all employees the five rights that are listed there.

Mr. Bartlett: The only point I would make is that they presently have the right to make financial contributions under section 32, so if you were to take that away you would be derogating from the rights they now have. That is not to say it cannot be done, but simply that if you take that away, you are taking away something they now have; being a member of a political party, no, that is an extension.

Mr. Cassidy: It used to be in 1966, though, that making a financial contribution was not a public act. It was known only to the political party. So to the extent we are talking high and low profile, any contribution over \$100 now is a public act in the sense that it is a matter of public record because it has to be declared.

The Chairman: I think what we are trying entirely to address is the fact that under the Canadian Charter of Rights and Freedoms everybody is given political rights—

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): That is the point.

The Chairman:—and I do not see that as a necessary restriction.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): That would be against the Charter.

The Chairman: I do not see that myself as a necessary restriction. You know, that would be valid under the exemption, but if you see it that way—

Mr. Cassidy: I am throwing it out, so if people are comfortable with things as they stand then I think we should get on and just... However, I thought I should flag it, because I have a little bit of a problem with it myself.

• 1640

The Chairman: I do not want to harp on this point, but a suggestion was made by Public Service officials that there is something inherently wrong with public servants making financial contributions or handling money.

Mr. Daubney: They say canvassing.

The Chairman: Yes, but getting involved financially. So you are not doing them any favour by giving them that right. I do not see it as a necessary restriction.

Mr. Daubney: I do not think it is a reasonable limit within the meaning of the Charter. The question of membership in a political party is a different issue. That is a policy issue we have to make.

Mr. Cassidy: The other thing is that this will come up for review after four years according to the terms of the bill as it has been put together, and that would be, surely, enough time to see whether problems arise. So maybe it could be caught in the next round.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): Right.

[Translation]

à une réunion et la liberté d'expression. Le deuxième donnerait à tous les employés les cinq droits que l'on retrouve ici.

M. Bartlett: La seule chose que j'ai à dire, c'est qu'ils ont actuellement le droit de fournir des contributions financières en vertu de l'article 32. Si on supprimait ce droit, on leur retirerait un droit qu'ils ont déjà. Je ne dis pas que c'est impossible, je dis seulement qu'on leur enlèverait un droit qu'ils ont déjà. Quant à être membre d'un parti politique, c'est nouveau.

M. Cassidy: En 1966, par contre, une contribution financière n'était pas un acte public. Seul le parti politique le savait. Si l'on parle de visibilité, toute contribution supérieure à 100\$ est désormais un acte public puisqu'elle doit être déclarée.

Le président: La question que nous essayons de régler, c'est qu'en vertu de la Charte canadienne des droits et libertés, tous les citoyens jouissent de droits politiques. . .

M. Turner (Ottawa—Carleton): Précisément.

Le président: . . . et je ne trouve pas qu'il s'agisse ici d'une restriction nécessaire.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Cela irait à l'encontre de la Charte.

Le président: Pour moi, ce n'est pas une restriction nécessaire. Cela sera acceptable comme exemption mais. . .

M. Cassidy: Je ne fais que lancer l'idée. Si cela vous va comme ça, passons. . . Je voulais seulement vous signaler la chose, parce que moi, ça m'embête un peu.

Le président: Je ne veux pas rabâcher, mais les gens de la Commission ont laissé entendre qu'il y avait quelque chose de foncièrement répréhensible dans le fait que des fonctionnaires fassent des contributions financières ou brassent de l'argent.

M. Daubney: Ils parlent du porte à porte.

Le président: Oui, mais participer sur le plan financier. Ce n'est pas une faveur que de leur donner ce droit. Pour moi, ce n'est pas une restriction nécessaire.

M. Daubney: Je ne pense pas qu'il s'agisse d'une limite raisonnable au sens de la Charte. L'appartenance à un parti politique, c'est autre chose. C'est une question de principe qu'il nous faut trancher.

M. Cassidy: Aussi, cette question va faire l'objet d'un examen dans quatre ans d'après le projet de loi sous sa forme actuelle. Cela devrait nous donner le temps de voir si cela cause des problèmes. On pourra peut-être corriger cela la prochaine fois.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Oui.

[Texte]

The Chairman: Let us move on to new clause 5.

Mr. Cassidy: I have a couple of points on new clause 5.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): I have some too.

Mr. Cassidy: My first point is signs. We all accept, I think, that to work for or against a political party probably means to put up a sign. But, in view of the hopeless confusion of this and in view of the fact that this is the most common specific political act that people do after voting, I think it would be very helpful if the bill had a clause there that gave people the right to display a sign—I do not know what the wording is—on behalf of a political party or candidate.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): Agreed.

Mr. Daubney: I think it is dangerous to start to get into specifics now. It is better to use the general language, "work for or against", which includes signage and all the other things.

If you put in signs in addition to that, then PSAC and others will be arguing that signs are allowed but doing some other kind of activity is not specifically mentioned in this clause and therefore it is prohibited. So I think you have to be very careful to avoid the temptation to add signs as a specific point. The choice is that you either add signs and a whole list of other duties and tasks, which may not be exhaustive, or use the general language that we have.

The Chairman: I agree with the danger of being specific and excluding what you do not include, but when you focus attention on the words... Like "work"—what does that mean? Does it mean to work silently—I am drawn to the other discussion—such as going to meetings and attending? Silently attend, silently work? You could use words like "work and demonstrate support for or against".

Mr. Cassidy: That would be helpful. It is partly because of the fact that, through all the experience I have had on this issue, that has been the most contentious one and the one that has produced the most amount of verbal flannel from the Public Service Commission. It would be awfully helpful if one could just point to the law and say yes.

Mr. Daubney: It is also the most unenforceable in terms of any kind of complaint, because you can always say: well, the house is owned in joint tenancy and my husband is not a public servant, or vice versa. I know what you are saying, Michael, as a local area member as well, but I think there is a risk.

Mr. Cassidy: Is there not a way that one can phrase it in drafting, which is "without restricting the generality of the foregoing, to display a sign"...?

The Chairman: What I think is required is a word more explicit than "work".

Mr. Daubney: "Work" is taken from, of course, section 32. It has had some jurisprudence built up over that—

[Traduction]

Le président: Passons donc au nouvel article 5.

M. Cassidy: J'ai quelque chose à signaler à propos du nouvel article 5.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Moi aussi.

M. Cassidy: Il y a d'abord la question des affiches. Nous savons tous que travailler pour ou contre un parti politique signifie poser des affiches. Mais vu la confusion qui règne et vu qu'il s'agit de l'acte politique le plus courant après l'exercice de son droit de vote, je trouve qu'il devrait y avoir dans le projet de loi une disposition qui autorise à poser une affiche—j'ignore quel libellé on pourrait adopter—en faveur d'un parti politique ou d'un candidat.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Je suis pour.

M. Daubney: Il serait dangereux d'entrer dans les détails maintenant. Il vaut mieux employer des termes généraux comme «travailler pour ou contre», ce qui comprend les affiches et quantité d'autres choses.

Si l'on ajoute à cela les affiches, l'AFPC et d'autres vont soutenir que les affiches sont permises mais que toute autre activité non expressément désignée dans l'article est interdite. C'est pourquoi je pense qu'il faut résister à la tentation de désigner expressément les affiches. Ou bien on ajoute les affiches et toute une ribambelle d'autres choses, ce qui risque de ne pas être complet, ou bien on se sert des termes généraux qui sont là.

Le président: Je vois le danger qu'il y a à être trop précis, ce qui finit par exclure tout ce qui n'est pas inclus. Sauf que si l'on braque son attention sur les mots... Prenez le mot «travailler», qu'est-ce que ça veut dire? Est-ce que ça veut dire travailler en silence—je reviens au débat de tout à l'heure—comme se rendre à une réunion et y assister? Assister et travailler en silence? On pourrait employer des formules comme «travailler et manifester son appui en faveur ou contre».

M. Cassidy: Ce serait utile. Je me suis frotté de près à cette histoire et j'ai constaté qu'il s'agit de la question la plus litigieuse et celle qui a le plus fait réagir la Commission de la Fonction publique. Ce serait tellement utile si on pouvait seulement invoquer la loi.

M. Daubney: C'est aussi l'interdiction la plus difficile à faire respecter en cas de plainte parce que l'on peut toujours soutenir que la maison est louée à deux et que le mari n'est pas fonctionnaire, et vice-versa. Je vois votre point de vue, Michael, je suis député de la région aussi, mais je pense qu'il y a un risque.

M. Cassidy: N'y aurait-il pas moyen de formuler la chose à peu près ainsi: «sans restreindre la portée de ce qui précède, poser une affiche...»?

Le président: Je pense que ce qu'il faut ici, c'est un mot qui soit plus précis que «travailler».

M. Daubney: Ce mot est tiré de l'article 32, évidemment. Il y a déjà une jurisprudence.

[Text]

The Chairman: Yes, but what has been brought to the committee is the fact that the language under section 32 has caused problems that we might resolve while we are legislating, and the specific mischief is the placement of signs, which seems pretty innocuous if you are going to work for a candidate. It would be pretty innocuous to put a sign on your lawn or carry a candidate's button. What are you going to do—shovel snow for him?

Mr. Cassidy: You may want to expand the words and use words like "to work, campaign or display a sign for or against"—

Mr. Daubney: "Campaign on behalf of".

The Chairman: That would be the preferable word, because then people understand what you mean by "campaign".

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): I think it needs expansion, but it is not clear.

• 1645

The Chairman: I agree. I think it would be appropriate to say "campaign, to campaign for or against", because that is what political activity is all about. That is what it is. You do not shovel snow for them or paint their houses or carry. . .

Mr. Daubney: You do in Nova Scotia.

The Chairman: Pave their roads.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): In P.E.I. you do.

The Chairman: If you want to get elected.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): One could think of other duties you could be doing, i.e., campaigning, you know, phoning banks or selling memberships and putting up signs, and I think we would have to enhance the wording here to imply those are things you can do. I agree with Michael, the sign issue is one that needs the clearest clarification.

Mr. Bartlett: We can throw it all in to "work, campaign and demonstrate support for".

The Chairman: Well, if you put "campaign" in—

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): I think that verb deals with. . .

The Chairman: —then you have said all you can say about the political scene, because if it is not campaigning, then—

Mr. Cassidy: For example if it is two years past the next election and somebody wants to help out in a barbecue for the Ottawa West PC Association, that is not really campaigning if an election is two years beyond, but it is working on behalf of a party or candidate. So "work" should stay in but "campaign". . . "demonstrate support for or against"—I would be happy with that.

[Translation]

Le président: Oui, sauf que l'on a montré au Comité que le libellé de l'article 32 était une source de difficultés que nous pourrions faire disparaître, tout comme l'infraction que représente la pose d'une affiche, ce qui semble bien bénin si l'on peut travailler pour un candidat. Poser une affiche sur sa pelouse ou arborer le macaron d'un candidat, il n'y a pas de quoi fouetter un chat. Quelle sorte de travail va-t-on faire pour lui: déneiger son entrée?

M. Cassidy: On pourrait peut-être préciser la formule: «travailler, faire campagne ou poser une affiche en faveur ou contre». . .

M. Daubney: «Faire campagne pour le compte de».

Le président: Cette formule là serait préférable parce que les gens savent ce que l'on entend par «faire campagne».

M. Turner (Ottawa—Carleton): Je pense qu'il faut dire davantage, mais ce n'est pas clair.

Le président: Je suis d'accord. Je pense qu'il faudrait dire «faire campagne pour ou contre», parce que c'est ça l'essentiel de l'activité politique. C'est à cela que ça revient. On ne déneige pas leur entrée et on ne repeint pas leur maison. . .

M. Daubney: Ça se fait en Nouvelle-Écosse.

Le président: Ou asphalter leur entrée.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Dans l'Île-du-Prince-Édouard, ça se fait.

Le président: Si vous voulez être élu.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Il y a d'autres choses qui peuvent se faire: donner des coups de téléphone, vendre des cartes d'adhésion, mettre des affiches. Il faudrait allonger la liste des choses autorisées. Je suis d'accord avec Michael, la question des affiches est celle qui demande le plus d'éclaircissement.

M. Bartlett: Tout ça peut être englobé dans «travailler, faire campagne et manifester son appui pour».

Le président: Eh bien, si on met le mot «campagne» là-dedans. . .

M. Turner (Ottawa—Carleton): Je pense que c'est le verbe qui. . .

Le président: . . . alors on a tout dit, parce que si ce n'est pas faire campagne, alors. . .

M. Cassidy: Par exemple, si deux ans après la prochaine élection quelqu'un veut participer à l'organisation d'un barbecue pour l'Association conservatrice d'Ottawa-Ouest, ce n'est vraiment pas faire campagne si la prochaine élection n'est que dans deux ans. Par contre, c'est travailler pour le compte d'un parti ou d'un candidat. Le mot «travailler» devrait donc rester,

[Texte]

The Chairman: Well, I think you have said "to work or campaign" or "campaign for or against". I think that would cover it all—"work" and "campaign".

Mr. Cassidy: Well, the suggestion was "to work, campaign or demonstrate support for or against".

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): I think you are right.

Mr. Daubney: I think that is reasonable.

The Chairman: You do not demonstrate support against.

Mrs. Mailly: "Work and campaign".

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): Would that include something like signing nomination papers?

Mr. Daubney: Sure.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): That I assume is working for someone or campaigning for someone. That would be inclusive.

Mr. Bartlett: Demonstrating support, certainly.

The Chairman: What happens at the workplace may be different though. I think that is covered, though, is it not?

Mr. Cassidy: That is covered also.

The Chairman: Item six. I am saying "item" to avoid the word "clause".

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): Can I ask on this one whether we go back to my suggestion for a deputy head attending and participating in a political meeting? As I read this here, a deputy head who wishes to participate at a meeting cannot make a statement that directly conflicts with the duties of that person's position.

Mr. Bartlett: And employees as well.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): What is to prevent them from making a statement that conflicts with another duty—

Mr. Bartlett: Well, the meaning—

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): —that is a different duty?

Mr. Bartlett: —of the word "duties" may be a little unclear.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): For example, the Deputy Minister of Transport could not stand up at a meeting and criticize Transport, but could he criticize Immigration?

Mr. Bartlett: The wording is taken from the original bill, and it was our feeling that although the words are not crystal clear it is very difficult to develop crystal clear

[Traduction]

mais j'aimerais bien qu'on mette «faire campagne» ou «manifester son appui pour ou contre».

Le président: Eh bien, je pense que vous avez dit «travailler ou faire campagne» ou «faire campagne pour ou contre». Il me semble que ça devrait tout couvrir—«travailler» et «faire campagne».

M. Cassidy: Eh bien, la suggestion était: «travailler, faire campagne» ou «manifester son appui pour ou contre».

M. Turner (Ottawa—Carleton): Vous avez raison, je pense.

M. Daubney: Je pense que c'est raisonnable.

Le président: On ne manifeste pas d'appui contre quelqu'un.

Mme Mailly: «Travailler et faire campagne».

M. Turner (Ottawa—Carleton): Est-ce que ça comprendrait quelque chose comme signer des papiers de mise en candidature?

M. Daubney: Bien sûr.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Cela, je suppose, signifie travailler pour quelqu'un ou faire campagne pour quelqu'un. Ce serait compris.

M. Bartlett: Manifester son appui, certainement.

Le président: Ce qui se passe sur les lieux du travail, cela peut être différent, par contre. C'est déjà couvert, n'est-ce pas?

M. Cassidy: C'est couvert aussi.

Le président: Point 6. Je dis «point» pour ne pas dire «article».

M. Turner (Ottawa—Carleton): Revient-on sur ma suggestion à propos des sous-chefs qui assistent et participent à une réunion politique? D'après ceci, un sous-chef qui veut participer à une réunion ne peut pas faire de déclaration qui entre directement en conflit avec les fonctions qu'il occupe.

M. Bartlett: C'est la même chose pour les employés.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Qu'est-ce qui les empêchera d'exprimer une opinion qui entre en conflit avec une autre fonction. . .

M. Bartlett: Eh bien, le sens du mot. . .

M. Turner (Ottawa—Carleton): . . . une autre fonction.

M. Bartlett: . . . du mot «fonction» est peut-être un peu imprécis.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Par exemple, le sous-ministre des Transports ne pourrait pas intervenir dans une assemblée pour critiquer son ministère, mais il pourrait critiquer celui de l'Immigration?

M. Bartlett: Le libellé est tiré du projet de loi initial, et nous étions d'avis qu'il était très difficile de rédiger quoi que ce soit de limpide sur la question de la liberté

[Text]

wording on something like the exercise of freedom of speech. The numbers of cases you might want to control or not control get out of hand very quickly if you try to be too specific.

Perhaps this general language dealt with a concept of conflict that arbitrators and judges could work out. They could also work out the meaning of the duties of the position they occupy. Certainly I think those words would fairly give rise to prohibiting a deputy minister from criticizing the policies of another department, simply because it could well be found the duties the person has are incompatible with making statements about the policies of other departments if they are at a certain level. It is a bit of an open-ended concept, but it is one that I think is subject to reasonable interpretation.

The difficulty about trying to deal with any vagueness with very specific wording is that if you do not hit it right on you may create conflicts you did not intend or miss some you did or you would have intended if you had been able to see ahead to what is going to happen down the line.

• 1650

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): Or you could say "or the duties of any other deputy head".

Mr. Daubney: I think Bill said it very well. The word "position" is also important there: "the duties of the position he occupies". It does not mean position in the sense of post or particular job, but part of his position as a deputy minister of the Government of Canada involves by its very nature a certain discretion in commenting on government policy.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): If that is the interpretation, then you are right. But I do not think it is, Dave.

Mr. Daubney: But not somebody at a lower level—some CR. As far as I am concerned—

The Chairman: I do not think it is unreasonable that we recommend language like this for enactment. The point is that in giving political rights to public servants you are simply saying, in the area of making public statements, be very careful about what you say in the form of a public statement and consider whether it conflicts with your duty; because it is not essential to the process that you make public statements. Not too many people—

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): They know that. But one of them, for one reason or another, may wish to get himself fired and quite consciously go through an electoral opportunity to do that to embarrass the government, for whatever reason. I am suggesting it is not restrictive enough. A deputy head who is upset for some reason at some time may say, boy, am I going to make

[Translation]

d'expression. Le nombre de cas possibles devient vite excessif si l'on essaie d'être précis.

Peut-être ces termes-ci reflètent-ils un type de conflit que les juges pourront élucider. Ils pourront aussi interpréter le sens des fonctions occupées. Ce libellé pourrait interdire au sous-ministre de critiquer les politiques d'un autre ministère parce que l'on pourra très bien conclure que ses fonctions sont incompatibles avec des déclarations sur les politiques d'autres ministères. C'est un peu vague, mais c'est possible à interpréter.

L'ennui, quand on essaie de faire disparaître les imprécisions, c'est que si l'on ne tombe pas dans le mille, on peut créer des conflits qui n'étaient pas voulus ou ne pas en voir d'autres qui l'étaient ou qui auraient été voulus s'il avait été possible d'anticiper ce qui serait arrivé au bout du compte.

M. Turner (Ottawa—Carleton): On pourrait dire «ou avec les fonctions que n'importe quel autre sous-chef occupe».

M. Daubney: Je pense que Bill l'a très bien dit. Le mot «fonctions» est également important: «les fonctions que le sous-chef ou l'employé occupe». Le mot «fonctions» n'a pas le sens d'un poste ou d'un emploi particulier. Il s'agit plutôt de sa position de sous-ministre qui entraîne, de par sa nature même, une obligation de réserve relativement à la politique gouvernementale.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Si c'est l'interprétation qu'on donne à ce terme, alors vous avez raison. Mais je ne le crois pas, Dave.

M. Daubney: Mais ce n'est pas le cas pour quelqu'un qui occupe un poste de niveau inférieur—un CR. Pour ma part...

Le président: Je ne crois pas qu'il soit déraisonnable que nous recommandions un tel libellé. Le fait est qu'en donnant des droits politiques aux fonctionnaires on leur demande simplement d'être très prudents lorsqu'ils veulent exprimer publiquement une opinion et qu'ils doivent veiller à ce qu'elle n'entre pas directement en conflit avec leurs fonctions, parce qu'il n'est pas essentiel qu'ils expriment publiquement une opinion. Trop de gens...

M. Turner (Ottawa—Carleton): Ils savent cela. Mais l'un d'entre eux, pour une raison ou pour une autre, pourrait peut-être souhaiter se faire renvoyer et pourrait profiter d'une campagne électorale pour intentionnellement mettre le gouvernement dans l'embarras. Je dis que ce n'est pas assez restrictif. Un sous-chef qui n'est pas content pour une raison ou une autre

[Texte]

another department look bad at the next rally, and I hope I get fired.

Mrs. Mailly: In French it is very specific. It means the duties of the job he occupies.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): In other words, it restricts itself—

Mrs. Mailly: It does not talk about his role or his duties as a deputy head. It talks about the job. "Fonction" means—

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): That is my point.

Mr. Daubney: There are some options here that maybe we should look at.

The Chairman: Do you think you could tighten it up along lines that would invite better comparison with the—

Mr. Cassidy: I am sorry. What is the proposal to tighten up?

The Chairman: He said the English words in item 6 are not clear enough and leave it too open to interpretation as to what is an appropriate or inappropriate public statement. We are told in the French version it is quite clear and specific.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): So what are we going to do here?

Mr. Daubney: We are trying to correct the language, or we can discuss some of the options that are available for this very difficult area; because it is a very difficult area.

Mr. Cassidy: I have had a chance to look at the options, and the more complicated they get, the more you come back to something that is relatively simple and straightforward.

Mr. Daubney: I must say my preference is with the original language I drafted. I have looked at the options as well. Leave it up to the courts—they are going to interpret this anyway—to flesh it out.

The Chairman: But I think Barry's point is what are you trying to say?

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): As I read this, a deputy head is free to criticize another department.

The Chairman: And everybody is saying no, he is not.

Mr. Bartlett: That may be the case, but I do not think it is clear that it is the case. What conflicts with the duties of the deputy head might well be found to extend outside. . . to comment on things outside his own department. It is simply incompatible with the duties of any deputy minister to comment on the policies of another department.

[Traduction]

pourrait décider à un moment donné de donner une mauvaise impression d'un autre ministère au prochain rassemblement en espérant se faire renvoyer.

Mme Mailly: En français, c'est très précis. Cela signifie les fonctions du poste qu'il occupe.

M. Turner (Ottawa—Carleton): En d'autres termes, c'est restrictif. . .

Mme Mailly: On ne parle pas de son rôle ou de ses responsabilités en tant que sous-chef. On parle de l'emploi. «Fonction» signifie. . .

M. Turner (Ottawa—Carleton): C'est ce que je voulais dire.

M. Daubney: Il y a certaines possibilités que nous pourrions peut-être envisager.

Le président: Croyez-vous qu'on pourrait être plus précis de telle sorte qu'on puisse mieux comparer. . .

M. Cassidy: Excusez-moi. Que veut-on préciser?

Le président: Il a dit que le libellé anglais du paragraphe n° 6 n'était pas assez clair et prêtait à des interprétations trop différentes pour ce qui est de savoir s'il convient ou non d'exprimer publiquement une opinion. On nous dit que le texte français est assez clair et précis.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Qu'allons-nous donc faire?

M. Daubney: Nous essayons de corriger le libellé, ou nous pouvons discuter certaines des options possibles pour éliminer ce problème très délicat, parce qu'il s'agit d'un problème très délicat en effet.

M. Cassidy: Nous avons eu l'occasion d'examiner les options, et plus elles se compliquent, plus l'on revient à quelque chose qui est relativement simple et direct.

M. Daubney: Je dois avouer que je préfère le libellé initial que j'ai rédigé. J'ai également examiné les options. Laissez aux tribunaux—c'est la façon dont ils vont l'interpréter de toute façon—le soin de l'étoffer.

Le président: Mais je pense que Barry a dit la même chose que vous.

M. Turner (Ottawa—Carleton): D'après ce que je comprends, un sous-chef est libre de critiquer un autre ministère.

Le président: Et tout le monde dit que non, qu'il n'est pas libre de le faire.

M. Bartlett: C'est peut-être vrai, mais je ne pense pas qu'on le dise clairement ici. Ce qui entre en conflit avec les fonctions du sous-chef peut fort bien comprendre des commentaires au sujet d'un autre ministère que le sien. Le fait de commenter les politiques d'un autre ministère est absolument incompatible avec les fonctions de n'importe quel sous-ministre.

[Text]

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): You know that, and I know that. But let us make sure all the deputies know that; because some guy might want to go gunning at some time and get away with it.

The Chairman: I think Mrs. Mailly said in the French version that point is clear, and we are asking the counsel—

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): No, it is clear on the word "position".

• 1655

Mrs. Mailly: It is clear that we are referring to—

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): His job.

Mrs. Mailly: —the position of that person. It makes it even more difficult because it looks as if that person could comment on another deputy head's—

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): Exactly.

The Chairman: Do you want to make a comment?

Mr. Bartlett: Could I make a simple suggestion? Instead of "the duties of the position", say "the duties and the position".

Mrs. Mailly: In French you would say "responsabilité" if you wanted to say "duties".

Mr. Bartlett: No. That would indicate beyond their specific duties. It would also be the position that they hold in the government.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): But that is pretty clear in English, provided you understand the word "position" does not mean his or her job.

Mr. Daubney: It means position in the sense of status.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): Exactly. If that is clear, fine.

Mr. Bartlett: It would say "the duties and position", so that you would have both, rather than—

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): Right. That would help.

The Chairman: I do not think you can say "the duties and the position that the deputy head or employee occupies". You would have to change that around.

I think your point is well taken, that it has to be related both to the deputy head's general duties or the employee's general duties, plus the special position he has. It is additional; two things have to be covered.

Mr. Bartlett: Now, would this be just in relation to deputy heads, or employees as well?

The Chairman: Both.

Mr. Bartlett: So we could widen it to "the duties and the position of the deputy head or employee".

[Translation]

M. Turner (Ottawa—Carleton): Vous le savez, et je le sais. Mais nous devons veiller à ce que tous les sous-chefs le sachent, parce qu'il y en aura toujours un qui voudra essayer de le faire et de s'en tirer à bon compte.

Le président: Je pense que M^{me} Mailly a dit que le texte français était clair à ce sujet, et nous demandons à l'avocat. . .

M. Turner (Ottawa—Carleton): Non, il est clair au sujet du mot «position».

Mme Mailly: Il est clair qu'on parle de. . .

M. Turner (Ottawa—Carleton): Son emploi.

Mme Mailly: La position de cette personne. Cela rend les choses encore plus difficiles parce qu'on a l'impression que cette personne pourrait faire des commentaires sur un autre sous-chef. . .

M. Turner (Ottawa—Carleton): Exactement.

Le président: Voulez-vous dire quelque chose?

M. Bartlett: Puis-je faire une simple suggestion? On pourrait dire «the duties of the position» au lieu de «the duties and the position».

Mme Mailly: En français, on dirait «responsabilité» pour rendre le sens de «duties».

M. Bartlett: Cela irait au-delà de leurs fonctions spécifiques. Il s'agirait également de leur opposition au sein du gouvernement.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Mais c'est assez clair en anglais, pourvu que l'on comprenne que le mot «position» n'a pas le sens de «poste».

M. Daubney: Le mot «position» a ici le sens de rang.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Exactement. Si c'est clair, très bien.

M. Bartlett: On pourrait dire «the duties and position», de sorte qu'on aura les deux, plutôt que. . .

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): Exactement. Cela aiderait.

Le président: Je ne pense pas que l'on puisse dire «the duties and the position that the deputy head or employee occupies». Il faudrait changer l'ordre.

Je pense que nous comprenons bien ce que vous voulez dire, c'est-à-dire qu'il doit être lié à la fois aux fonctions générales du sous-chef ou aux fonctions générales de l'employé, en plus de la position spéciale qu'il occupe. Il y a un élément additionnel; deux éléments doivent être compris.

M. Bartlett: Est-ce que cela s'appliquerait uniquement au sous-chef, ou aux employés également?

Le président: Aux deux.

M. Bartlett: On pourrait donc en accroître la portée en disant «the duties and the position of the deputy head or employee».

[Texte]

Mr. Cassidy: Could I make a different suggestion? You may in fact want then to distinguish between the deputy heads and the employees. I had been adverting to this earlier and saying that the handful of people who are deputy heads are in a unique position. Barry is saying that he doubts that a deputy head should make a comment that is critical of the policy or activities of some other branch of government or some other department. On the other hand, I think most of us accept that a clerk or a truck driver who wants to talk about cruise missiles when he works for the Department of the Environment is entitled to do so.

What you may want to do therefore is have a statement that says no employee shall make a public statement. Leave the language as it stands here, but then make a tighter statement with respect to a deputy head.

An hon. member: That sounds reasonable.

Mr. Daubney: What about ambassadors to the UN? Where do they fit in?

Mr. Cassidy: It depends how close they are to retirement.

I think it is arguable that ambassadors normally do not make those kinds of statements.

Mr. Daubney: Yes, it certainly is.

I think that is something worth looking at. Let us look at the language that comes back next.

The Chairman: Do you think you have crossed that one? Item 7.

Mr. Bartlett: Could I just make one suggestion in regard to item 6? This is totally up to the members, but I would just like to throw it out.

Section 32 did not deal with the right to express opinions, so we are, for the first time, putting in a statute the rights to express opinions and the limitations on that. In so doing—and I have talked to some of the legal experts who are here for a meeting and to others—we may be displacing the jurisprudence... on what sort of line there is on the comments that public employees can make.

The one case I would suggest simply as an example, because it may be a particular case, is the sort of Neil Fraser circumstance. It was not so much that he was making certain kinds of comments about government policy, but the manner in which he made them. The Supreme Court found that the strident, vitriolic fashion was not permissible for a public employee, and therefore he was correctly dismissed.

Now, we may be leaving that sort of thing open. The arbitrators may be able to take this language and apply it to that, but they may not. There is one specific provision I can suggest that would deal with it, but in general I assume we want to flag the fact we may be occupying the field here and therefore leaving out or displacing some limitations that presently exist.

[Traduction]

M. Cassidy: Puis-je suggérer autre chose? En fait, on voudra peut-être alors faire la distinction entre les sous-chefs et les employés. J'y ai fait allusion plus tôt en disant que les quelques personnes qui occupent les postes de sous-chefs sont dans une position unique. Barry dit qu'il doute qu'un sous-chef se mette à critiquer la politique ou les activités d'une autre direction du gouvernement ou d'un autre ministère. D'un autre côté, je pense que la plupart d'entre nous reconnaissons qu'un employé ou un chauffeur de camion qui travaille pour le ministère de l'Environnement et qui veut s'exprimer sur les missiles de croisière en a le droit.

Par conséquent, on voudra peut-être interdire aux employés d'exprimer publiquement une opinion. On pourrait laisser le libellé tel qu'il est, et le renforcer en ce qui concerne le sous-chef.

Une voix: Cela me paraît raisonnable.

M. Daubney: Et les ambassadeurs aux Nations unies? Qu'arrive-t-il dans leurs cas?

M. Cassidy: Cela dépend jusqu'à quel point ils sont près de la retraite.

Je pense qu'habituellement les ambassadeurs n'expriment pas ce genre d'opinions.

M. Daubney: Vous avez raison.

La question mérite examen. Attendons de voir le libellé qui nous reviendra la prochaine fois.

Le président: Pouvons-nous passer au paragraphe 7?

M. Bartlett: Puis-je suggérer quelque chose au sujet du paragraphe 6? C'est comme les membres du Comité le voudront, mais j'aimerais tout simplement suggérer ceci.

L'article 32 ne parle pas du droit d'exprimer une opinion. C'est donc la première fois qu'une loi accorde ce droit et en fixe les restrictions. J'en ai parlé à certains des juristes qui sont ici pour une réunion et à d'autres encore. Et il s'avère que nous sommes peut-être en train de déplacer la compétence... relativement au droit d'opinion des fonctionnaires.

J'aimerais citer l'exemple de Neil Fraser, parce que c'est sans doute un cas d'espèce. L'important n'est pas qu'il s'exprimait sur la politique du gouvernement. C'est plutôt la façon dont il s'exprimait. La Cour suprême a jugé que la virulence de ses commentaires était inadmissible de la part d'un fonctionnaire et qu'on avait eu raison de le renvoyer.

Nous sommes peut-être en train de laisser libre cours à ce genre de choses. Les arbitres seront sans doute en mesure d'appliquer ce libellé à de telles situations, mais ce n'est pas sûr. Je peux suggérer une disposition pour traiter de cette question, mais en général, je suppose que nous voulons signaler qu'il faut éviter d'omettre ou de déplacer certaines restrictions qui existent actuellement.

[Text]

[Translation]

• 1700

Mr. Cassidy: What is the suggestion?

Mr. Bartlett: The suggestion has to do with adding an additional specific limitation that deals with:

engaging in comment that raises a reasonable apprehension that working relationships within the Public Service involving the employee will be substantially impaired.

That is taken from the Ontario Law Reform Commission report, and I think that is what they had in mind by that. That is simply one suggestion to deal with that sort of case. It is not essential. I simply want to flag that you may be leaving that sort of case uncovered.

The Chairman: I think really the message you are trying to get out is somebody is doing something not consistent with what his job and his function is. It really should be saying something like:

No deputy head or employee shall make a public statement that derogates from their duties and responsibilities as a deputy head or public employee.

Mrs. Mailly: The problem with that is it might be that we are saying the hours are too long or beefs about the new law that prohibits smoking or whatever. It derogates from the employees but it is not necessarily harmful. It is very difficult once you get into definition. I think what we have to do is decide first of all whether we mean any such other jobs or just that particular person's job.

The Chairman: I think that is the problem. I do not think it has anything to do with their job. I think it has something with their status as a public employee—

Mrs. Mailly: Their role.

The Chairman:—and their role and their position.

Mrs. Mailly: With their responsibility.

The Chairman: For example, for the deputy minister of public health to say the government is not moving quickly enough on banning smoking would be to derogate from his duties to his employer, because he is part of that initiative or action so. . .

Mrs. Mailly: A truck driver who says the safety measures used by his department are not accurate as far as he is concerned is not derogating from his duties, but he would be commenting on his own work.

The Chairman: No, but the inspector in the Motor Vehicle Branch who says that regulations respecting the safety of motor vehicles are not sufficient. . .

Mr. Bartlett: The words "directly conflict" would probably deal with the sort of cases that you. . .

M. Cassidy: Que suggérez-vous?

M. Bartlett: Je suggère que l'on ajoute une restriction additionnelle précise pour prévoir:

les cas où l'on craint, de façon raisonnable, qu'une opinion exprimée par un employé puisse nuire de façon importante aux relations de travail dans la fonction publique.

Il s'agit d'un extrait du rapport de la Commission de réforme du droit de l'Ontario, et je pense qu'il vise ce genre de situation ici. Il s'agit tout simplement d'une suggestion pour prévoir ce genre de cas. Ce n'est pas essentiel. Je veux tout simplement vous signaler que vous pourriez ainsi omettre, sans le vouloir, de prévoir ce genre de cas.

Le président: Je pense que le message que l'on veut en réalité transmettre ici s'adresse à quelqu'un qui fait quelque chose d'incompatible avec son emploi ou fonction. Il faudrait dire quelque chose du genre:

Un sous-chef ou un employé ne peut publiquement exprimer une opinion qui porte atteinte à ses fonctions ou à ses responsabilités à titre de sous-chef ou de fonctionnaire.

Mme Mailly: Le problème, c'est qu'un employé dit peut-être que les heures sont trop longues ou se plaint de la nouvelle loi qui interdit de fumer, ou autre chose. Ce qu'il dit ne porte pas nécessairement atteinte à qui que ce soit. Il est très difficile d'essayer de définir cela. Je pense que nous devons d'abord décider qu'il s'agit de tel autre emploi, ou seulement de l'emploi de cette personne en particulier.

Le président: Je pense que c'est le problème. Cela n'a rien à voir avec leur emploi. Il s'agit de leur position en tant que fonctionnaire. . .

Mme Mailly: Leur rôle.

Le président: . . . leur rôle et leur position.

Mme Mailly: Avec leurs responsabilités.

Le président: Par exemple, si le sous-ministre de la Santé nationale disait que le gouvernement ne prend pas assez rapidement des mesures pour interdire de fumer, il dérogerait ainsi à ses fonctions et porterait atteinte à son employeur, parce qu'il prend part à cette initiative ou à cette mesure, de sorte que. . .

Mme Mailly: Un camionneur qui dit que les mesures de sécurité appliquées par son ministère ne sont pas justes, à son avis, ne déroge pas à ses fonctions, mais il exprime une opinion sur son propre travail.

Le président: Non, mais l'inspecteur de la Direction des véhicules automobiles qui dit que le règlement relatif à la sécurité des véhicules automobiles n'est pas suffisant. . .

M. Bartlett: Les mots «qui entre directement en conflit» prévoient sans doute le genre de cas dont vous. . .

[Texte]

Mrs. Mailly: "Conflicts" is a good word there.

The Chairman: Go ahead, Mike.

Mr. Cassidy: I have one suggestion, which would solve all the problems that are being raised and the concern about the Charter and so on with relation to clause 6, which is in fact along the lines of "if it ain't broke don't fix it". The Fraser case is an example of how the common law and the law basically of employee relations and so on already provides a vehicle and a justification for disciplinary action in the event an employee goes beyond the limits in terms of exercising rights of freedom of speech. This has not been a key issue in any way with respect to the political rights question. Therefore we could simply decide to drop this clause 6 completely.

The Chairman: But it relates to paragraph 2(e).

Mr. Cassidy: We would have to also delete that qualification of paragraph 2(e).

Mrs. Mailly: That is a big change.

Mr. Cassidy: That is a possibility. I am just saying that the...

Mrs. Mailly: One thing that could be done is to say something to do with inability to carry out the duties, and say that can be subject to censure or review or whatever, which leaves in regulations.

The Chairman: What we could say in paragraph 2(e) is:

subject to section 4, to express an opinion on matters of public interest, provided that the public expression does not conflict with the duties of the person. We could put a proviso in paragraph 4.(e).

• 1705

Mr. Bartlett: That is more or less what we have now, in that paragraph 4.(e) says you can express an opinion and clause 6 says the limitation on that is that you cannot make a public statement.

The Chairman: But the point is that if you want to exercise your right to express an opinion publicly, you have to exercise it in that way. I realize it is the same thing, but—

Mrs. Mailly: Could we not say something like "in a manner that jeopardizes the objectivity or the professionalism" or whatever?

Mr. Bartlett: The problem with that sort of criterion is I am not sure it really does anything different from what "conflicts" means, once that is given a certain amount of content. That sort of criterion is perhaps no clearer and it is subject to more difficulties of interpretation than—

[Traduction]

Mme Mailly: «Qui entre en conflit» est l'expression qui convient ici.

Le président: Allez-y, monsieur Cassidy.

M. Cassidy: J'aimerais suggérer quelque chose qui résoudrait tous les problèmes et les préoccupations soulevés relativement à l'article 6 par rapport à la charte. «Si le pot n'est pas cassé, il n'y a pas lieu de le recoller». Je pensais à quelque chose dans cet ordre d'idées. L'affaire Fraser est un exemple de la façon dont le «common law» et, essentiellement, la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique prévoient déjà comment une mesure disciplinaire peut être prise et justifiée lorsqu'un employé dépasse les limites de ce qui est permis relativement au droit de s'exprimer librement. Cette question n'a pas été soulevée comme étant un problème important relativement aux droits politiques. Par conséquent, nous pourrions tout simplement décider de laisser tomber complètement l'article 6.

Le président: Mais il se rattache à l'alinéa 2e).

M. Cassidy: Il nous faudrait également biffer l'alinéa 2e).

Mme Mailly: C'est un changement important.

M. Cassidy: C'est une possibilité. Je dis tout simplement que le...

Mme Mailly: On pourrait dire quelque chose relativement à l'incapacité de remplir les fonctions et dire que cela pourrait être sous réserve d'un blâme, d'un examen, etc., ce qui permet de garder le règlement.

Le président: Nous pourrions dire ce qui suit à l'alinéa 2e):

sous réserve de l'article 4, d'exprimer son opinion sur des sujets d'intérêt public, pourvu que cela n'entre pas en conflit avec les fonctions qu'il occupe. Nous pourrions ajouter une clause restrictive à l'alinéa 4.e).

M. Bartlett: C'est plus ou moins ce que nous avons déjà, puisque l'alinéa 4.e) dit que l'on peut exprimer son opinion et l'article 6 impose une restriction en disant qu'on ne peut exprimer publiquement une opinion.

Le président: Mais le fait est que si l'on veut exercer son droit d'exprimer publiquement une opinion, il faut le nuancer de cette façon. Je me rends compte que c'est la même chose, mais...

Mme Mailly: Ne pourrions-nous pas dire quelque chose du genre «d'une façon qui compromet l'objectivité ou le professionnalisme», etc.?

M. Bartlett: Le problème, avec ce genre de critère, c'est que je ne suis pas certain que cela diffère réellement de l'expression «qui entre directement en conflit». Ce genre de critère n'est peut-être pas plus clair et peut présenter beaucoup plus de problèmes d'interprétation que...

[Text]

Mrs. Mailly: It puts the emphasis in a different place. In the "conflicts" directly, we are putting the emphasis on the position and the job. When you talk about the manner, it puts in the position the objectivity and professionalism, which is really what we are aiming at, is it not? In spite of the fact that we are recognizing political rights, we want the civil servant to continue giving to the public objective and professional service.

The Chairman: I think our problem is that we have gone beyond political rights. This is a bill dealing with political rights. Paragraph (e) gives the right to express an opinion on a matter of public interest, which is not a political right as such, as far as I know. Then, given that right, we have to restrict it, so they will not yell and screech at the minister about his failure to take some action.

Mrs. Mailly: Being privy to information nobody else is privy to.

The Chairman: What we should be doing is taking both of them out.

Mr. Daubney: Do you really think so?

The Chairman: Yes, because the Charter puts a restriction on a public servant—

Mr. Bartlett: Section 32 of the Charter does not deal with speech at the moment.

The Chairman: Yes, but Neil Fraser's case did not have to do with political rights.

Mr. Bartlett: It had to do simply with the arbitral jurisprudence that had grown up over the years on what sort of comments public servants could be disciplined for making. There are restrictions in place in that sense, but not anything prescribed by law.

In a sense Charter rights, whatever they may mean, will exist. I would suggest that what you are really doing here is more trying to put in place some sort of restriction prescribed by law that otherwise may not exist.

The Chairman: But has anybody ever suggested a public servant could not, for example, participate in the pro-life movement, with its political repercussions, or the pro-choice movement, with its political fall-out? Nobody makes that suggestion.

Mr. Daubney: If you look at the PSC's testimony, I think that point is dealt with—not that specific point, but the whole issue. They refer to the British... there is apparently a British code of conduct that deals with this matter.

Mrs. Mailly: Which we do not have.

Mr. Cassidy: What comes to my mind is the case of the Environment Canada employee in Halifax who became president of the UFFI home owners. It was not an area

[Translation]

Mme Mailly: Il met l'accent ailleurs. Lorsqu'on dit «entre directement en conflit», on met l'accent sur la position et l'emploi. Lorsqu'on parle de la façon, on met l'accent sur la position, l'objectivité et le professionnalisme, et c'est ce que nous visons, n'est-ce pas? Malgré le fait que nous reconnaissons les droits politiques, nous voulons que le fonctionnaire continue à donner à la population un service objectif et professionnel.

Le président: Notre problème, je pense, c'est que nous sommes au-delà des droits politiques. Le présent projet de loi traite des droits politiques. L'alinéa e) donne le droit d'exprimer son opinion sur une question d'intérêt public, ce qui n'est pas un droit politique comme tel, pour autant que je sache. Il faut ensuite restreindre ce droit, afin qu'ils ne crient pas et ne hurlent pas contre le ministre parce que celui-ci n'a pas pris telle ou telle mesure.

Mme Mailly: En étant au courant de certaines choses dont personne d'autre n'est au courant.

Le président: Nous devrions les éliminer tous les deux.

M. Daubney: Vous le croyez réellement?

Le président: Oui, parce que la charte impose une restriction à un fonctionnaire. . .

M. Bartlett: L'article 32 de la charte ne traite pas, pour le moment, de la liberté d'expression.

Le président: Oui, mais l'affaire Neil Fraser n'avait rien à voir avec les droits politiques.

M. Bartlett: C'est tout simplement une question de jurisprudence arbitrale qui s'est développée, au cours des ans, sur le genre de commentaires de la part d'un fonctionnaire qui pourraient faire en sorte que celui-ci se voit imposer une mesure disciplinaire. Il y a certaines restrictions qui existent dans ce sens, mais rien n'est prescrit dans la loi.

En un sens, les droits en vertu de la charte existent, peu importe ce qu'ils peuvent signifier. Je dirais que ce que vous essayez de faire ici, en réalité, c'est de mettre en place un genre de restriction prescrite par la loi qui n'existerait peut-être pas autrement.

Le président: Mais a-t-on déjà laissé entendre qu'un fonctionnaire ne pouvait pas, par exemple, participer au mouvement Pro-vie, avec ses répercussions politiques, ou au mouvement Pro-choix, avec ses retombées politiques? Personne ne laisse entendre une telle chose.

M. Daubney: Si l'on regarde le témoignage de la Commission de la fonction publique, je pense qu'ils y traitent de cette question—non pas de cette question en particulier, mais de toute la question. Ils font allusion aux Britanniques. . . Il y a apparemment un code de conduite britannique qui traite de cette question.

Mme Mailly: Que nous n'avons pas.

M. Cassidy: Un cas qui me vient à l'esprit est celui de l'employé d'Environnement Canada, à Halifax, qui est devenu président d'une association de propriétaires de

[Texte]

with which he was directly working in Environment Canada, but that was the responsible ministry from which the home owners were pressing for action on their case. I think they were wrong to step on him.

Nonetheless, if paragraph 4.(e) and clause 6 are taken out, then the bill may not really govern people who express opinions on matters of public interest but in a non-partisan way. So if a political party took up the campaign, that home owner might be able to work through the political party of his choice, but if he did not feel particularly partisan, he wanted the support of all the parties, and he had an advocacy group, he might still come under departmental discipline, along the lines of the Neil Fraser case.

• 1710

The Chairman: When you put together the grant of the right in clause 4 and the restriction on the right in clause 6, you have not given anything to a public servant.

Mr. Cassidy: You may have. You may have opened the greater freedom for that public servant to participate in a pro-life or pro-choice activity on abortion or in a peace group concerned about cruise missiles, which is political but not partisan. It is political with a small "p".

The Chairman: I just cannot believe that a public servant cannot participate in the peace movement, for example.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): Let us conclude this.

Mrs. Mailly: What we are going after is the abuse of the expression rather than... but in this way we are trying to limit it. It seems to me that we are going after the wrong disease here.

The Chairman: Yes, because we are getting away from political rights as such; we are getting into general expression.

Mrs. Mailly: Yes, we are looking at discipline here. We are looking at saying that some things are acceptable and others are not, but they have nothing to do with rights.

The Chairman: Yes. We do not know what is acceptable and what is not.

Mr. Cassidy: If it is the feeling of the committee just to drop clause 6 and the relevant part of clause 4, then I will be prepared to do that. I am not that uncomfortable with the judgment in the Fraser case.

The Chairman: We could ask the staff to review it and if they think we can meet the concerns that have been expressed by changes in clause 6, then they might do that.

Looking at the clock and the rest of the bill, are we heading into more contentious items, or are we over the hump of this?

[Traduction]

maisons isolées à la MIUF. Il ne travaillait pas directement dans ce domaine à Environnement Canada, mais c'est auprès de ce ministère que les propriétaires de maisons faisaient des démarches. Je pense qu'ils ont eu tort de prendre des mesures à son égard.

Quoi qu'il en soit, si l'alinéa 4.e) et l'article 6 sont biffés, alors le projet de loi ne régira peut-être pas réellement les gens qui expriment une opinion sur des questions d'intérêt public, mais d'une façon non partisane. Donc, si un parti politique décidait de défendre cette cause, ce propriétaire pourrait travailler avec le parti politique de son choix, mais s'il n'avait pas vraiment de partialité particulière, s'il voulait l'appui de tous les partis et qu'il avait un groupe pour défendre ses intérêts, il pourrait toujours se voir imposer une mesure disciplinaire par le ministère, comme dans l'affaire Neil Fraser.

Le président: Si vous regardez ensemble l'article 4, qui confère le droit, et l'article 6, qui vient le restreindre, cela ne donne rien de plus au fonctionnaire.

M. Cassidy: Si, peut-être. Le fonctionnaire pourra peut-être plus librement participer à des actions pour ou contre l'avortement, participer à un groupe pour la paix qui lutterait contre les missiles de croisière, car ce sont des activités politiques, mais non pas partisans. C'est politique avec une minuscule.

Le président: Je ne peux croire qu'un fonctionnaire n'a pas le droit d'être membre d'un mouvement pour la paix, par exemple.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Finissons-en.

Mme Mailly: Ce que nous cherchons à éliminer, c'est l'abus de l'expression, plutôt que... mais nous essayons effectivement de le limiter. J'ai l'impression que nous nous trompons d'objectif ici.

Le président: Oui, car nous nous éloignons des droits politiques comme tels; nous entrons dans le domaine de l'expression générale.

Mme Mailly: Oui, c'est de discipline qu'il s'agit ici. Nous voulons dire que certaines choses sont acceptables et d'autres non, mais cela n'a rien à voir avec des droits.

Le président: C'est cela. Nous ne savons pas ce qui est acceptable et ce qui ne l'est pas.

M. Cassidy: Si le Comité préfère rayer l'article 6 et la partie correspondante de l'article 4, je suis prêt à l'accepter. Je n'ai aucune difficulté avec la décision rendue dans l'affaire Fraser.

Le président: Nous pourrions demander aux employés du Comité de se pencher sur le libellé pour voir s'il est possible de tenir compte des inquiétudes qui ont été exprimées à l'égard de l'article 6.

Je regarde ma montre et le projet de loi, et j'ai l'impression que nous entrons maintenant dans des domaines plus controversés, ou avons-nous passé le pire?

[Text]

Mr. Daubney: We have scheduled two back-to-back meetings here. I think we should try to go through this, Mr. Chairman, once.

What have we agreed to do on clause 6? I am sorry.

The Chairman: We have asked the staff to look at it again to find out if they can come up with language to accommodate some of the concerns that have been expressed about the restriction on the right. I do not think anybody is concerned about the grant of the right: it is the restriction on it.

Mr. Daubney: The point Michael said about dropping it altogether—

The Chairman: You object to?

Mr. Daubney: —I have some concerns about, but I am prepared to—

Mr. Cassidy: There are two options. One is to drop it and the other is maybe to look at some fresh language.

The Chairman: They are going to look at language, but it is going to be awfully hard to come up with language that is helpful to a public servant to know what the hell he can do and what he cannot do under this bill.

Mrs. Mailly: In subclause 15.(1) you are referring to:

15.(1) Where any allegation is made in writing to the Public Service Commission that a deputy head has contravened any provision... the allegation shall be referred to a board established by the Commission to conduct an inquiry at which the person making the allegation and the deputy head, or their representatives, shall be given an opportunity to be heard.

Could we not tie that into this business of the public statement, rather than try to define what is in conflict with a position? Is there not some way of tying it in? That is more what we are talking about.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): The problem is to clarify the prohibitions for the purposes of making the deputy head at ease.

Mrs. Mailly: There should not be any prohibition on the freedom to speak. Where the prohibition comes in is in the manner in which it is done. It should not harm the credibility or the professionalism of the civil servant, and this clause refers to that very thing except that it refers only to the deputy head.

Mr. Cassidy: We have the experience that any time you tell the commission that they have to go after a behaviour that harms the impartiality or the credibility of the Public Service, then bang! they are gone and they have suddenly put everybody, down to the bottlewashers in the NRC, into the same mould.

Mrs. Mailly: But that is because you are working at it here in terms of tagging the position as... But I was thinking more in terms of... Also, I thought we were going to get away from using the Public Service Commission as a watchdog.

[Translation]

M. Daubney: Nous avions prévu deux séances d'affilée. Monsieur le président, je pense que nous devrions en finir.

Qu'avons-nous décidé pour l'article 6? Pardonnez-moi.

Le président: Nous avons demandé aux attachés de recherche de le revoir et d'essayer de trouver un libellé qui tienne compte des inquiétudes qu'on a exprimées concernant la restriction du droit. Je crois que personne n'est contre l'idée de conférer le droit, c'est sa restriction qui pose des problèmes.

M. Daubney: La suggestion de Michael concernant l'abandon...

Le président: Vous vous y opposez?

M. Daubney: ... m'inquiète un peu, mais je suis prêt à...

M. Cassidy: Il y a deux possibilités. On peut laisser tomber l'article ou on peut essayer de le reformuler.

Le président: Nous allons revoir le libellé, mais il va être extrêmement difficile de trouver une façon de le dire qui permette aux fonctionnaires de savoir ce qui leur est permis ou non en vertu de cette loi.

Mme Mailly: Au paragraphe 15.(1), vous dites:

15.(1) Toute allégation écrite de manquement à la présente loi de la part d'un sous-chef est portée devant un comité établi par la Commission de la Fonction publique pour tenir une enquête au cours de laquelle l'auteur de l'allégation, le sous-chef ou leurs représentants ont l'occasion de se faire entendre.

Ne pourrait-on pas relier cela avec la question de la déclaration publique, plutôt que d'essayer de définir ce qui constitue un conflit avec les fonctions de l'employé? N'y aurait-il pas moyen de faire un lien? Car c'est plutôt cela qui nous intéresse.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Ce qu'il faut essayer, c'est de clarifier les interdictions pour faciliter la tâche du sous-chef.

Mme Mailly: Il ne devrait y avoir aucune restriction de la liberté d'expression. C'est par rapport à la forme qu'il peut y avoir interdiction. La crédibilité et le professionnalisme du fonctionnaire ne doivent pas en souffrir, et c'est de cela qu'il s'agit dans cet article; seulement, on ne parle que du sous-chef.

M. Cassidy: Nous savons d'expérience que lorsque l'on demande à la commission de prendre des mesures contre un comportement qui fait du tort à l'impartialité ou à la crédibilité de la fonction publique, tout de suite, elle s'en prend à tout le monde, jusqu'au nettoyeur de bouteilles du CNR: tout le monde est mis dans le même sac.

Mme Mailly: Mais c'est parce que vous le voyez ici du point de vue de la catégorie de fonctions... Je songeais plutôt... En outre, je croyais que nous ne voulions plus prendre la Commission de la Fonction publique comme chien de garde.

[Texte]

Mr. Daubney: Well, we have except for. . . We have not gotten to clause 15 yet.

Mrs. Mailly: Oh, sorry. But I was just wondering if we can look at a solution to the wording in that term instead of dying on the words.

The Chairman: Okay, is that agreed?

Mr. Tupper: I hope you would not consider dropping it, Mr. Chairman.

• 1715

Mr. Daubney: If Michael really thinks this is imposing a restriction, or might be interpreted as being more restrictive than the common law, then I would be in favour of dropping it, but I do not think it is. I think this is a reform.

Mr. Cassidy: I am anxious to see the bill through, and therefore I am not sticking in either way. I am just trying to suggest that there are two or three solutions. I would be uneasy about some of the options the staff have drawn up, which are increasingly long and complex. I think we have to keep it simple, and the simplest of course is no clause at all.

Mr. Daubney: That is true, but is that what we want to do?

Mr. Cassidy: However, I am open. We could also have things that might not be quite acceptable under the Charter, but of course that is only if they are challenged under the Charter. If the bill in general is seen as being a very concrete step forward, then it is not going to get challenged under the Charter.

Mr. Bartlett: I doubt very much that this language is going to give rise to Charter challenges, simply because the concept of a conflict—as long as it is reasonably arrived at—should by its very terms define a reasonable limitation.

Mr. Cassidy: Yes, I agree.

The Chairman: I do not see anything wrong with having a subsection that relates to deputy heads and others that relate to employees.

Mr. Bartlett: With the changes.

The Chairman: The deputy head provision could be very tough and the employee a little broader, because there is no reason why deputy heads should be speaking out anyway, as you say. It does not really matter how restrictive that is.

Mr. Cassidy: But if it rests on the employee, it should be more or less what is there now.

The Chairman: That is what we are saying.

Mr. Cassidy: I have two comments on clause 7. First, let us take your customs employee who becomes an active riding president or who decides to stand as a candidate. If

[Traduction]

Mr. Daubney: C'est ce que nous avons fait, sauf pour. . . Mais nous n'en sommes pas encore à l'article 15.

Mme Mailly: Oh, pardon. Je me demandais simplement si nous pouvions chercher une solution plutôt que de nous laisser emprisonner par les mots.

Le président: Bon, est-ce entendu?

Mr. Tupper: Monsieur le président, j'espère que vous ne songez pas à éliminer cet article.

M. Daubney: Si Michael pense vraiment que c'est une restriction, ou que cela pourrait paraître plus restrictif que la règle de droit commun, je suis d'accord pour qu'on l'abandonne, mais je ne pense pas que ce soit le cas. Je pense qu'il y a là un mouvement de réforme.

M. Cassidy: Je tiens à ce que le projet de loi soit adopté et je n'ai donc pas l'intention de faire de l'objection. Je disais simplement qu'il y a peut-être deux ou trois solutions possibles. Certaines des options qu'ont préparées les attachés de recherche me mettraient mal à l'aise, car elles sont de plus en plus longues et compliquées. J'estime que ça doit rester simple, et le plus simple, c'est de ne pas avoir d'article du tout.

M. Daubney: C'est vrai, mais cela correspond-il à ce que nous cherchons?

M. Cassidy: Cependant, ce sera comme vous voudrez. Certaines choses pourraient aussi ne pas être acceptables du point de vue de la charte, mais à condition, bien sûr, qu'elles soient contestées. Si le projet de loi dans son ensemble est perçu comme un grand progrès, il n'y aura pas de contestation en vertu de la charte.

M. Bartlett: Je doute que ce texte puisse mener à des contestations en vertu de la charte, car le concept de conflit—dans la mesure où il est raisonnable—devrait contenir en lui-même des limitations raisonnables.

M. Cassidy: Oui, je suis de votre avis.

Le président: Je ne vois rien de mal à avoir un paragraphe concernant les sous-chefs et d'autres pour les employés en général.

M. Bartlett: Avec les changements.

Le président: Les dispositions concernant le sous-chef pourraient être très strictes, et celles visant les employés plus ouvertes, car, comme vous l'avez dit, il n'y a pas de raison pour que les sous-chefs prennent la parole publiquement. Je ne sais pas si l'on peut vraiment dire que c'est très restrictif.

M. Cassidy: Mais si cela dépend de l'employé, il faudrait que ce soit plus ou moins ce que nous avons actuellement.

Le président: C'est ce que nous disions.

M. Cassidy: J'avais deux choses à dire à propos de l'article 7. Tout d'abord, prenons l'exemple d'un employé des douanes qui deviendrait président d'une

[Text]

that person is written about in the local press, and they say Joe Smith, who has just become the candidate for the Liberal party in such and so constituency, has for the last eight years been a customs officer at such and so border point... According to the clause as it stands now, that individual might be deemed to have associated his position with his political activity.

It seems to me that we need to have a word inserted in here which relates to intent. In other words, if somebody gets up in a meeting and is identified as speaking on behalf of some political interest, and then it is referred to in a newspaper report, he cannot control that.

The Chairman: Use a word like "wilful".

Mr. Cassidy: I had "or in any manner wilfully associate the position they occupy with such activity".

Mr. Bartlett: We can certainly add that to clarify it. I do not think a reasonable interpretation of the present language would involve anything else. I do not think a reasonable interpretation of the employee associating his position would cover simply a newspaper report, unless the employee set out to identify himself, saying he was a public servant, a customs officer, and he was running for office because as a customs officer he knew certain things had to be done. I think that sort of thing is the employee associating his position, not simply answering the question of a newspaper reporter.

Mr. Cassidy: When David ran in 1984, under this clause, even if the word "wilfully" was put in, would he have to have his literature say that David Daubney graduated from law school in 1970 or something and has been working as a lawyer since graduation, without referring to the fact that he has been...?

Mr. Bartlett: I do not think simply making a statement as to who and what they are would be held to be associating...

Mr. Cassidy: To associate then becomes "I am a customs officer and I know what is right for you, so let us stop free trade", or something like that.

Mr. Bartlett: I think that is the only reasonable interpretation that could be put on that language.

Mr. Cassidy: If we inserted the word "wilfully", that would answer my two objections. Is that right? I would like to make that suggestion then, if it is acceptable.

• 1720

Mr. Daubney: I think that first hypothetical you gave clearly would not have come within the mischief clause 7 was concerned with, because he was not the active associate, or it was the newspaper or the person who made the allegation.

The second one I am not sure is necessarily covered.

[Translation]

circonscription ou qui déciderait de se porter candidat à des élections. Si l'on parle de lui dans la presse locale et que l'on dit que Joe Smith, qui vient de se porter candidat pour le Parti libéral dans telle ou telle circonscription, était depuis huit ans douanier à tel ou tel poste frontière... Selon l'article que nous avons ici, on pourrait considérer que cette personne a associé son poste à son activité politique.

Il me semble qu'il faudrait insérer un mot précisant que l'association doit être volontaire. Autrement dit, si, lors d'une réunion, quelqu'un prend la parole pour défendre un intérêt politique, et que l'on en parle dans les journaux, la personne n'y peut rien.

Le président: Mettre un mot comme «volontairement».

Mr. Cassidy: J'avais prévu: «ni associer volontairement le poste qu'il occupe à cette activité».

Mr. Bartlett: Nous pouvons certainement ajouter cela pour que ce soit bien clair. Je ne pense pas que l'on puisse comprendre autre chose si l'on interprète raisonnablement le libellé actuel. Je ne pense pas qu'une interprétation raisonnable de ce qui constitue, de la part de l'employé, une association de son poste à son activité politique pourrait inclure un article dans un journal, à moins que l'employé ne se soit présenté en précisant qu'il était fonctionnaire, agent des douanes, et qu'il se portait candidat parce qu'en tant qu'agent des douanes, il savait qu'il fallait faire certaines choses. C'est ce qu'on entend, je pense, par «associer son poste», et non pas le fait d'avoir simplement répondu à la question d'un journaliste.

Mr. Cassidy: Lorsque David s'est présenté aux élections de 1984, en vertu de cet article, même augmenté de l'adverbe «volontairement», aurait-il été obligé de dire dans ses dépliants que David Daubney avait obtenu son diplôme en droit en 1970, à peu près, et qu'il pratiquait le droit depuis, sans mentionner le fait qu'il avait été...?

Mr. Bartlett: Je pense que le simple fait d'avoir dit qu'il l'on est et ce que l'on fait ne pourrait être considéré comme une association...

Mr. Cassidy: Par associer, on entendrait alors: «Je suis agent des douanes, je sais ce qui est bon pour vous, il faut arrêter le libre-échange», par exemple.

Mr. Bartlett: Cela me semble être la seule interprétation raisonnable que l'on puisse faire de cet article.

Mr. Cassidy: Si l'on ajoutait «volontairement», cela répondrait à mes deux objections, n'est-ce pas? Je suggérerais donc qu'on le fasse, si cela vous est acceptable.

Mr. Daubney: Je pense que le premier cas hypothétique que vous avez mentionné ne serait pas tombé sous le coup de l'article 7, car ce n'était pas une association active, ou parce que c'est le journal, ou le journaliste, qui a fait cette allégation.

Pour le deuxième cas, je ne suis pas sûr qu'il soit nécessairement couvert.

[Texte]

The Chairman: Maybe we should just add "wilfully", because that really brings it home to the person. This is not criminal law, where you are either a murderer or close to the murder or there after the murder, or something. The word "wilfully" refers to purpose on the part of the perpetrator, and I do not think it—

Mr. Daubney: In some sense of misuse.

The Chairman: Mental element, yes; intentional misuse. I do not think that detracts from it at all.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): In paragraph 8(a) we have to change the wording to add "campaign, demonstrate, work for", to be consistent with the word change we agreed to in paragraph 5(a).

Mr. Bartlett: Perhaps I should just note at this point that the reference to "except pursuant to a leave given under section 11" simply means a politically restricted employee who is given permission to run for office will necessarily end up campaigning, being a candidate, collecting funds, perhaps holding office. So there are later references you will find to politically restricted employees carrying out certain active political rights. That is what that refers to. When they are given permission under clause 11 to be a candidate, then they too can engage in these things, because they are necessarily incidental to being a candidate.

Mr. Cassidy: This is purely drafting, but should it be "No deputy head or" or "No deputy head and no politically restricted employee shall..."? In plain English you use an "and" rather than an "or".

Mr. Bartlett: The "or" is there because it links the "except pursuant to a leave given under section 11, no politically restricted employee..."

Mr. Cassidy: Okay. I am comfortable with all of this.

I think clause 9 is in large measure a response to a concern many of us showed, and I believe it also responds, at least partially, to Jean-Robert Gauthier's concerns.

I am generally in agreement with clause 10, but in the second option a bit of flexibility is suggested that I think in practical terms could be helpful in circumstances where a supervisor and an employee get along reasonably well. The suggestion here is that an unrestricted employee takes leave at the moment when he publicly declares his candidacy. One can imagine circumstances where a potential candidate feels it necessary to declare a candidacy publicly or where somebody in an excess of caution says, well, if I simply tell the riding association executive, that is a public declaration. The suggestion in the second option is to add words that will allow the leave to take place either at the time of the public declaration

[Traduction]

Le président: Nous pourrions peut-être ajouter «volontairement», car c'est ainsi bien clair. Nous ne sommes pas ici en droit criminel, où soit vous êtes le meurtrier, soit vous étiez sur le lieu du meurtre pendant ou après le crime, par exemple. En disant «volontairement», il est clair que la personne l'a fait intentionnellement, et je ne pense pas...

M. Daubney: Il y a en quelque sorte abus.

Le président: Oui, une certaine volonté; un abus volontaire. Je ne pense pas que cela pose un problème.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Il faut que nous disions «faire campagne, manifester, travailler pour» à l'alinéa a) de l'article 8, afin de garder l'uniformité avec la modification que nous avons arrêtée pour l'alinéa 5a).

M. Bartlett: Permettez-moi simplement de signaler que par «sauf autorisation en vertu de l'article 11», on reconnaît simplement qu'un employé à participation politique restreinte qui a reçu l'autorisation de se porter candidat devra nécessairement faire campagne, recueillir des fonds, et peut-être même occuper un poste au sein d'un parti politique. Vous verrez donc à plusieurs reprises que l'on fait référence à des employés à participation politique restreinte qui ont le droit d'avoir certaines activités politiques. C'est de cela qu'il s'agit. Lorsqu'ils obtiennent l'autorisation, en vertu de l'article 11, de se porter candidats, ils peuvent participer à ce genre d'activités, puisqu'elles font nécessairement partie du rôle du candidat.

M. Cassidy: C'est simplement une question rédactionnelle, mais en bon anglais, ne devrait-on pas dire «and», plutôt que «or», pour relier le sous-chef à l'employé à participation politique restreinte?

M. Bartlett: On a dit «or» pour marquer le lien avec l'expression «sauf autorisation en vertu de l'article 11, à tout employé à participation politique restreinte...».

M. Cassidy: Très bien. Cela ne me pose aucun problème.

Je crois que l'article 9 tient compte dans une large mesure d'une inquiétude qu'avaient manifestée nombre d'entre nous, et je pense que cela devrait également apaiser, du moins partiellement, les inquiétudes de Jean-Robert Gauthier.

Je n'ai dans l'ensemble aucun problème avec l'article 10, mais au deuxième alinéa, on pourrait avoir un peu de souplesse, dans la pratique, car cela pourrait être une bonne chose dans les cas où l'employé et son supérieur s'entendent assez bien. Il est dit ici qu'un employé à participation politique non restreinte est en congé non payé à partir du moment où il se déclare publiquement candidat. On peut imaginer que dans certaines circonstances, un candidat éventuel juge nécessaire d'annoncer publiquement son intention, ou quelqu'un qui, par excès de prudence, penserait avoir fait une déclaration publique parce qu'il a simplement annoncé ses intentions à l'exécutif de l'association de la

[Text]

or at such later date as may be agreed upon between the employer and the employee.

• 1725

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): That is the second option, right?

Mr. Cassidy: That is correct. This does not expand the rights of the employee except to the extent that the employer consents. But let us take an example of a teacher in one of the DND schools who, because the election is forthcoming, has to declare her candidacy a month before the end of term. The employer does not want her to stop teaching the kids; she does not want to stop teaching the kids, but under the law as it is stamped right here she would be required to quit the school three weeks before the end of term. So some flexibility—

The Chairman: Also, you could have the situation where there might be agreement on both sides that the employee can continue with no reflection on the service he or she is providing, and then this provision would prevent that from happening.

Mr. Cassidy: That is right.

The Chairman: There should be that safety valve, anyway, subject to agreement.

Mr. Daubney: My only concern with that, Mr. Chairman, is where the person actually has the nomination already. It seems to me that once someone has the nomination he or she would not be in a position to be still working for the Public Service of Canada.

Mr. Cassidy: So would you say "or at such later date prior to nomination as may be agreed upon by the employer"?

Mr. Daubney: Yes.

Mr. Cassidy: That would be okay.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): That is good, David. Do not get nominated too early; you will have no income for about six or eight months.

Mr. Daubney: Yes, tell me about it.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): Hear, hear! Have you paid off those loans yet, David?

Mr. Daubney: Just about. I guess I have a lingering concern about abuses or possibility of abuse of that by somebody who is working for someone. They are very close and—

The Chairman: Who is the employer?

Mr. Daubney: That is one of the questions. Is it his immediate supervisor or is it the Treasury Board?

The Chairman: Maybe it should say "as agreed upon by the employee and the Treasury Board".

[Translation]

circonscription. Je suggère d'ajouter au deuxième paragraphe quelques mots pour permettre que le congé commence au moment où la déclaration a été faite publiquement, ou à une date ultérieure fixée d'un accord mutuel entre l'employeur et l'employé.

M. Turner (Ottawa—Carleton): C'est la deuxième option, n'est-ce pas?

M. Cassidy: C'est exact. Cela n'élargit pas les droits de l'employé, sauf dans la mesure où l'employeur y consent. Mais prenons l'exemple d'une enseignante dans une école du MDN qui, parce qu'on a déclaré des élections, se voit obligée d'annoncer sa candidature un mois avant la fin de l'année scolaire. L'employeur ne veut pas qu'elle cesse d'enseigner, et elle n'y tient pas non plus, mais d'après la loi telle qu'elle est rédigée maintenant, elle serait obligée de quitter l'enseignement trois semaines avant la fin d'un trimestre. Une certaine souplesse. . .

Le président: On pourrait également envisager la situation où les deux parties conviendraient que l'employé peut continuer à remplir ses fonctions sans que son travail en soit affecté, mais cet article ne le permettrait pas.

M. Cassidy: C'est exact.

Le président: Il devrait y avoir une mesure de sécurité, sous réserve d'une autorisation.

M. Daubney: Le seul problème, monsieur le président, se pose lorsque la personne a déjà reçu l'investiture. Il me semble qu'une personne qui a reçu l'investiture de son parti ne devrait pas pouvoir continuer à travailler dans la fonction publique du Canada.

M. Cassidy: On pourrait dire dans ce cas: «ou, si l'employeur l'accepte, à une date ultérieure précédant l'investiture?»

M. Daubney: Oui.

M. Cassidy: Cela m'irait.

M. Turner (Ottawa—Carleton): C'est bien, David. Ne vous faites pas nommer trop tôt. Vous n'aurez pas de revenu pendant six ou huit mois.

M. Daubney: Parlez-m'en.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Bravo, bravo! Avez-vous fini de rembourser toutes ces dettes, David?

M. Daubney: Presque. Je continue de craindre que l'on puisse abuser de cette situation si la personne en question est très proche de son. . .

Le président: Qui est l'employeur?

M. Daubney: C'est une des questions que je me pose. Est-ce le supérieur immédiat, ou le Conseil du Trésor?

Le président: Il faudrait peut-être dire: «convenu entre l'employé et le Conseil du Trésor».

[*Texte*]

Mr. Bartlett: The difficulty with that is that it is Treasury Board in the case of government ministries, but in the case of agencies it is—

The Chairman: Or either one. It could be “Treasury Board or other employer”.

Mr. Cassidy: I do not think an immediate supervisor has the right to make that decision. I think it has to go up the line.

Mr. Daubney: We do not define employer in this clause.

Mr. Bartlett: No, we do not.

The Chairman: No, but the ultimate authority within the employer side obviously determines it. If they do not like what the supervisor or the director or the deputy minister or whoever does, you just go up the line until you reach the final authority.

So you want to make that change, do you?

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): Yes, option 2 with the restriction of the nomination.

Mr. Tupper: No, it is option 2(a). That is to read “no later than the nomination”.

The Chairman: “or at such date no later than the nomination date”.

Mr. Cassidy: “or no later than”, whatever works. The idea is a good one, I think.

Mr. Tupper: I agree on that, but I think the last date has to be the nomination date.

Mr. Cassidy: But I think that is what we are saying.

The Chairman: Perhaps “at such date no later than the nomination day” or “at such date prior to nomination”. It also covers the person who tries for and does not get a nomination.

Mr. Cassidy: Yes, that is already done. That is already incorporated in the first round of the draft.

Can I raise a point on clause 9? This is because the representative of PIPS has raised it with me. The point she raises is this: what about a person who threatens an employee for participating in an activity under clause 4, 5 or 8? I think the point is regarding the words “no person shall coerce any employee into participating or command any employee to participate”. Does that word “coerce” cover the concept of intimidating or threatening?

• 1730

Mr. Bartlett: Certainly it would cover any intimidating or threatening if the purpose of the intimidating and threatening was to get them to participate. They would clearly be coercing the employee to participate if the purpose of the threat was to induce them to participate.

Mr. Cassidy: Wait a minute then. What about an employee being intimidated or threatened for having participated in an activity? Is that one covered? I think

[*Traduction*]

M. Bartlett: Le problème, c'est que c'est le Conseil du Trésor s'il s'agit d'un ministère, mais pour les sociétés. . .

Le président: L'un ou l'autre. On pourrait dire: «le Conseil du Trésor ou autre employeur».

M. Cassidy: Je ne pense pas qu'un supérieur immédiat puisse prendre cette décision. Elle doit être prise plus haut.

M. Daubney: On n'a pas défini l'employeur dans cet article.

M. Bartlett: Non.

Le président: Non, mais c'est bien évidemment l'autorité supérieure, chez l'employeur, qui décide. Si la décision du supérieur, du directeur, ou du sous-ministre, ne plaît pas, on remonte jusqu'à l'autorité finale.

Vous voulez donc que l'on change cela, n'est-ce pas?

M. Turner (Ottawa—Carleton): Oui, que l'on retienne l'option 2, avec la restriction concernant l'investiture.

M. Tupper: Non, c'est l'option 2a), c'est-à-dire «pas plus tard qu'à l'investiture».

Le président: «Ou au plus tard à la date de l'investiture».

M. Cassidy: «Ou au plus tard»; c'est bien, je pense.

M. Tupper: Je suis d'accord là-dessus, mais je pense qu'il faut que ce soit au plus tard à la date de l'investiture.

M. Cassidy: Mais il me semble que c'est ce que nous venons de dire.

Le président: On pourrait dire peut-être: «au plus tard le jour de l'investiture» ou «à une date précédant l'investiture». On couvrirait ainsi ceux qui se présentent à l'investiture et ne l'obtiennent pas.

M. Cassidy: Oui, c'est déjà fait. C'est en fait déjà prévu dans la première version.

Puis-je faire une observation à propos de l'article 9? C'est la représentante de l'IPFP qui m'en a parlé. Qu'a-t-on prévu pour ceux qui menaceraient un employé qui ne veut pas participer à une activité visée aux articles 4, 5 ou 8? Je crois qu'elle songeait à la phrase «ou de le contraindre à y participer ou de lui donner ordre de le faire». Le mot “contraindre” signifie-t-il aussi intimider ou menacer?

M. Bartlett: Ça pourrait certainement comprendre l'intimidation ou les menaces si elles ont pour but d'obliger l'employé à participer. Cela reviendrait certainement à contraindre un employé à la participation si le but de la menace était de le faire participer.

M. Cassidy: Un instant. Et un employé que l'on intimide ou que l'on menace parce qu'il a participé à une activité? Est-ce inclus? Peut-être qu'il faudrait alors

[Text]

maybe the point is valid then—"shall intimidate or threaten an employee for participating or for refusing to participate in an activity".

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): You could get intimidated for doing one or the other.

The Chairman: There is a flaw in this. "No person shall coerce any employee into participating or command any employee". That means their coercion has to be effective before they commit an offence and I do not think you want that. Anybody who tries to coerce an employee. . .

Mr. Bartlett: We could re-order it so that intimidating, threatening, coercing or commanding—no person may do any of those in the case that somebody has refused to participate or has participated.

Mr. Daubney: I think it is covered clearly in your option 2 of clause 9, "participate or refuse to participate", and then there is a long list of examples of the type of activity.

Mr. Bartlett: The other option, however, is somewhat different in focus. It deals with the employer as an abstract entity whereas this formulation focuses on individuals.

Mr. Daubney: It should do that of course.

Mr. Cassidy: I prefer the mainstream option you put.

Mr. Bartlett: I think it is just a matter of re-ordering this so that intimidating, threatening, coercing and commanding all apply to either participating or refusing to participate.

The Chairman: I think you will find that wording in the Criminal Code under intimidation too.

Mr. Cassidy: The point is made, though, that we need to talk about whether they are threatened because they participate or threatened for refusing to participate.

The Chairman: You see the offence is intimidation and threatening when you do it. You do not have to wait for the result. On 11.

Mr. Cassidy: I had a point here, but I believe it has been answered. The language here is drawn directly from section 32, I believe.

Mr. Bartlett: Most of it.

Mr. Cassidy: Okay. I believe the intention here is—I think this clarification came up a few minutes ago—that you can work for a party, you can solicit funds and do those other things if you become a candidate but that it was not the intention to bring in the concept of political leave for someone in a political category so that they could, say, work for some other candidate without becoming a candidate themselves.

Mr. Bartlett: No. The "and" is intended to make the required combination; that is, they give them leave to be a candidate and to do these things while they are a candidate.

[Translation]

effectivement dire: «d'intimider ou de menacer un employé qui a participé ou qui refuse de participer à une activité».

M. Turner (Ottawa—Carleton): On peut intimider pour l'une ou l'autre raison.

Le président: Il y a une lacune ici. «Il est interdit. . . de le contraindre à y participer ou de lui donner ordre de le faire». Cela veut dire qu'il doit effectivement y avoir eu contrainte pour qu'il y ait infraction, et je ne pense pas que ce soit ce que nous recherchons. Toute personne qui tente de contraindre un employé. . .

M. Bartlett: Nous pourrions le réorganiser de façon à dire qu'intimider, menacer, contraindre ou ordonner sont toutes des choses interdites à l'égard d'une personne qui a participé ou refusé de participer à une activité.

M. Daubney: Je pense que c'est très clair dans l'option 2 de l'article 9, «participer ou refuser de participer», et puis il y a une longue liste d'exemples d'activités.

M. Bartlett: L'autre option a cependant une concentration un peu différente. Elle vise l'employeur en tant qu'entité abstraite, alors qu'ici, il s'agit d'individus.

M. Daubney: Et c'est ce que nous voulons, bien sûr.

M. Cassidy: Je préfère l'autre option.

M. Bartlett: Je pense qu'il suffit de refondre l'article pour qu'intimider, menacer, contraindre et donner ordre s'appliquent aussi bien dans un cas de participation qu'en cas de refus de participer.

Le président: Je crois que c'est ce que l'on trouve dans le Code criminel sous «intimidation».

M. Cassidy: Je pense cependant qu'il est clair que nous devons voir si l'employé est menacé du fait qu'il a participé ou du fait qu'il a refusé de participer.

Le président: L'infraction, voyez-vous, consiste dans l'intimidation ou la menace. Il n'est pas nécessaire d'attendre le résultat. Passons à l'article 11.

M. Cassidy: J'avais une observation à faire, mais je crois qu'elle n'est plus de mise. Le libellé de cet article s'inspire directement, je crois, de l'article 32.

M. Bartlett: Essentiellement.

M. Cassidy: Très bien. Je crois que l'intention ici—et je pense que cela a été précisé il y a quelques minutes—est de permettre à un fonctionnaire de travailler pour un parti, de recueillir des fonds, et autres activités, s'il devient candidat, et non pas de permettre à quelqu'un de prendre un congé pour activités politiques dans le but, disons, de travailler pour un autre candidat, sans devenir lui-même candidat.

M. Bartlett: Non, et c'est la raison pour laquelle il y a un «et»: c'est pour dire que le fonctionnaire est autorisé à se porter candidat et à avoir ses autres activités pendant qu'il est candidat.

[Texte]

Mr. Daubney: I think, frankly, it is superfluous to add those things, and some of them are inconsistent because they talk about working on behalf of a candidate. I mean, if you are a candidate all the things you do as a political candidate are allowed.

Mr. Bartlett: We could certainly take them out in the sense that section 8 says if you are given leave you may do these things. So if they are given leave under section 11 then they can do them. I think you are right. It is not essential to make reference to 8.

Mr. Cassidy: It might be clearer then if in fact if those extra words were dropped.

Mr. Bartlett: I think so.

Mr. Cassidy: So we just drop "and to engage in any activity described in paragraphs 8.(1)(a), 8.(1)(c) or 8.(1)(d)"?

Mr. Daubney: You may want to make it clear, though, that you use the same language as you use in the other leave of absence provisions: "candidate for a party and at provincial, territorial, federal" and so on.

• 1735

The Chairman: Stand as a candidate for such a period?

Mr. Bartlett: The only thing this formulation really adds to section 32 is that it specifies that the period commences on such a day as is determined by the commission.

Mr. Cassidy: In other words, it is not forthwith. It could be at some later date, up to the commission.

Mr. Daubney: Why did you do it that way?

Mr. Bartlett: That was the suggestion agreed to on May 17: that politically restricted employees would have to seek leave from the commission, and the date on which the leave would begin would be left up to the commission, if it granted approval.

Mr. Cassidy: I think it also allows politically restricted employees to determine whether they can get leave without having to go public about it. They do not actually have to say, I am about to become a candidate. Or in circumstances like now, where the election date is uncertain, it allows them to have the permission in their pocket, but to defer it until the announcement and leave it to the appropriate time.

Mrs. Mailly: I have another point here. In English, because of the language and the way the French comes out, there is an inversion. It becomes very awkward in French. We say at the beginning that:

[Traduction]

M. Daubney: Franchement, je crois que c'est superflu d'ajouter tout cela, et certaines choses sont même en contradiction, puisque l'on parle de travailler pour un candidat. Enfin, si vous êtes candidat, toutes les activités que vous avez à ce titre sont permises.

M. Bartlett: On pourrait certainement les éliminer, puisque l'article 8 dit que si vous en obtenez l'autorisation, vous pouvez faire ces choses. Donc, si l'employé obtient un congé en vertu de l'article 11, il a le droit de se livrer à ces activités. Je crois que vous avez raison. Je ne pense pas qu'il soit essentiel de le relier à l'article 8.

M. Cassidy: Ce serait peut-être plus clair si l'on rayait ces explications supplémentaires.

M. Bartlett: C'est ce qui me semble.

M. Cassidy: Il suffirait donc de rayer «et d'exercer une activité mentionnée aux alinéas 8.(1) a), c) ou d)»?

M. Daubney: Il faudrait peut-être, pour être clair, prendre cependant les mêmes termes que l'on a utilisés dans les autres dispositions concernant les congés non payés: «candidat à un poste électif fédéral, provincial ou territorial», et ainsi de suite.

Le président: Se porter candidat au cours de cette période?

M. Bartlett: La seule chose que ce libellé ajoute vraiment à l'article 32, c'est de préciser que la période en cause débute à la date fixée par la commission.

M. Cassidy: Autrement dit, ce ne serait pas séance tenante. Il pourrait s'agir d'une date ultérieure, fixée par la commission.

M. Daubney: Pourquoi avez-vous procédé de cette façon?

M. Bartlett: C'est à la suite de la proposition acceptée le 17 mai: soit que les employés à participation politique restreinte auraient à obtenir l'autorisation de la commission, et la date à laquelle le congé débiterait serait fixée par la commission, si elle y consentait.

M. Cassidy: Je crois que cela permet aussi aux employés à participation politique restreinte d'obtenir une telle autorisation sans que la chose soit rendue publique. Ils n'ont pas besoin de dire: j'ai l'intention de me porter candidat. Ou bien, dans des circonstances telles que les présentes, lorsque la date des élections est inconnue, cette disposition leur permet d'avoir l'autorisation en poche, mais de s'en prévaloir uniquement lorsque la date des élections est fixée.

Mme Mailly: J'ai une autre remarque à faire à ce propos. En anglais, vu le libellé et le texte de la version française, il y a inversion. C'est dit de façon bien maladroite en français. On dit au tout début que:

[Text]

The Commission may, if it is of the opinion that the usefulness to the Public Service of the employee

In French you wind up expressing that thought at the very end, and you say:

«Ne nuira pas par la suite à son efficacité pour la Fonction publique. . .»

It is very awkward, and I am not so sure it is proper French, either.

Mr. L.-P. Côté: However, this has been borrowed from the *Revised Statutes of Canada* of 1985. I believe they made a major work of redrafting just about everything. So I hope this would be correct. But yes, I would be open to any suggestions.

Mme Mailly: Je pense qu'on devrait vérifier pour voir. Parce qu'on pourrait dire, par exemple, que cela ne nuirait pas par la suite à son efficacité au sein de la Fonction publique.

I think that would be proper French. That is an anglicism. "Efficiency" for "usefulness to"; that is not a French structure.

The Chairman: You will take that into account, then?

Mr. L.-P. Côté: Yes.

Mr. Daubney: I am wondering why we have in subclause 12.(2) the reference to the Public Service Commission. I do not recall having discussed that at our meeting. This is where the person loses, goes back to the position or to an equivalent position, as I thought we were going to say, which I think is probably similar to what is in the present act. "Subject to the discretion of the Public Service Commission" looks as if the commission could say, no, you cannot go back; and clearly that is not the intent.

Mr. Bartlett: A better wording might be "at the discretion of the Public Service Commission". The intent is that the Public Service Commission would determine whether or not they could return to the position they previously held or an equivalent position. The original version of the bill contained the same concept but made it a discretion of the employer, and one of the points the Public Service Commission were very forceful about when they appeared was that they hold power of appointment and therefore it is not up to the employer, it is up to the commission. We were simply taking that into account.

• 1740

The Chairman: But even the original perhaps did not properly convey the idea that you have a right to go back to the employment and that the discretion relates only to whether you go back to your old job or to an equivalent job. Is that correct, David?

[Translation]

The Commission may, if it is of the opinion that the usefulness to the Public Service of the employee

En français, on arrive à exprimer cette pensée tout à la fin, et l'on dit:

«Ne nuira pas par la suite à son efficacité, pour la fonction publique. . .»

C'est fort maladroit, et je suis portée à croire en plus que ce n'est pas du bon français.

M. L.-P. Côté: Ce passage provient toutefois des *Statuts révisés du Canada* de 1985. Je crois que l'on a fait une refonte majeure de l'ancienne loi. J'espère donc que ce passage est exact. Néanmoins, je ferais bon accueil à toute proposition d'amendement.

Mrs. Mailly: I think this should be checked. Because we could say, for instance, "que cela ne nuirait pas par la suite à son efficacité au sein de la fonction publique. . ."

Ce serait alors exprimé en bon français, à mon avis. Il y a un «anglicisme». «Efficacité» pour traduire «usefulness to»; ce n'est pas selon le génie de la langue.

Le président: Vous en prenez note, alors?

M. L.-P. Côté: Oui.

M. Daubney: Je me demande pourquoi il est fait allusion à la Commission de la Fonction publique dans l'article 12.(2). Je ne me souviens pas que l'on en ait discuté à la réunion. Il s'agit d'un employé qui n'est pas élu et qui reprend ses fonctions ou qui occupe un poste équivalent, ce que je croyais être le libellé qui avait été retenu, et qui doit être probablement analogue à ce que comporte la loi actuelle. «Sujet à la discrétion de la Commission de la Fonction publique», c'est donner l'impression que la commission pourrait dire: Non, vous ne pouvez pas reprendre vos fonctions, et ce n'est vraiment pas le but recherché.

M. Bartlett: Il vaudrait peut-être mieux dire: «à la discrétion de la Commission de la Fonction publique». Le but recherché, c'est de permettre à la Commission de la Fonction publique de déterminer si l'employé peut reprendre les fonctions qu'il occupait ou se faire nommer à un poste équivalent. La première version du projet de loi renfermait la même idée, sauf que c'était à la discrétion de l'employeur, et l'une des choses sur lesquelles la Commission de la Fonction publique a insisté, lorsqu'elle a comparu, c'est qu'elle possède le pouvoir de nomination, et que c'est donc à sa discrétion, et non pas à celle de l'employeur. Nous avons simplement retenu cette observation.

Le président: Même l'original toutefois ne rend pas parfaitement l'idée que l'employé a le droit de reprendre les fonctions qu'il occupait et que le pouvoir discrétionnaire ne s'applique uniquement qu'au choix entre l'ancien emploi et un poste équivalent. N'ai-je pas raison, David?

[Texte]

Mr. Daubney: That is right.

Mr. Cassidy: I have problems with this portion that David has indicated. Let me just take an example, and this is a real example, of a Canada Employment staff person in the Yukon who wanted to stand in, I think, a territorial election. He was given leave on condition that he take a position somewhere in British Columbia if he was unsuccessful in the election. He did stand: he was not elected, and he was subsequently compelled, as a condition of maintaining his job, to move 1,000 miles to somewhere in B.C.

Under the clause as it stands here, you could have. . . Again the commission has, shall we say, engendered a little bit of distrust on some of the issues. But you could get a politically free employee working in Halifax, who is entitled to stand as a candidate, who takes leave simply by informing the employer, then at the end of the election, having unsuccessfully stood, coming back and being told that the job that is open for him is in Winnipeg. Or you could get the employer almost threatening an employee, saying that if he wants to run, that is okay, but that they will see that the job he has will not be held open and he will be transferred, in a way which will essentially be extremely disruptive for the employee.

I think the solution is to keep it very simple and to delete the last three lines so that people are entitled to resume their old job. If they are in a politically unrestricted position, that should not be a problem. If they are seeking leave to be a candidate, and they are in a politically restricted position, then in judging whether or not they can be given leave, the commission will have to judge whether they could return to their old job and not impair their usefulness or their impartiality to the Public Service Commission. There might be one or two marginal cases there that could find that they do not get leave to stand. But I think that would be a better solution than leaving this discretion in the hands of the commission.

The Chairman: If the words were that the employee shall be entitled to resume the position he or she held previously or to occupy an equivalent position where the Public Service Commission determines that the position is no longer available, would that resolve your problem?

Mr. Daubney: I wonder if the PSC should be involved at all, because we are not talking about a new appointment here, we are talking about someone going back to fill a position that he or she is on leave from.

The Chairman: Okay, just where the position is no longer. . . But you have to cover the—

Mrs. Mailly: Just take out "Public Service Commission".

[Traduction]

M. Daubney: C'est exact.

M. Cassidy: J'ai des objections à ce passage dont David vient de parler. Permettez-moi de citer un exemple, un cas réel, d'un employé d'un centre d'emploi au Yukon qui voulait se porter candidat, sauf erreur, aux élections territoriales. Il a obtenu son congé, mais à condition qu'il occupe un poste ailleurs en Colombie-Britannique, s'il perdait ses élections. Il s'est présenté aux élections et il a été défait, et pour conserver son emploi, il a été forcé de déménager à des milliers de milles plus loin, quelque part en Colombie-Britannique.

Aux termes du libellé actuel de l'article, on pourrait. . . On pourrait dire encore une fois que la Commission a, mettons, fait naître une certaine méfiance à l'égard de certaines questions. Mais il se pourrait qu'un employé libre de toute restriction politique, travaillant à Halifax et autorisé à se porter candidat, prenne simplement un congé après en avoir avisé son employeur, puis qu'aux termes des élections, ayant été défait, il se fasse dire à son retour que le seul poste qui soit vacant soit à Winnipeg. Ou bien l'employeur pourrait presque menacer l'employé, en lui disant qu'il peut fort bien se porter candidat, mais que l'on va s'assurer que son poste sera rempli et qu'il sera muté à un endroit où la vie de l'employé serait complètement bouleversée.

À mon avis, il vaut mieux s'en tenir à une solution simple, c'est-à-dire retrancher les trois dernières lignes de la version anglaise, ce qui permettrait aux employés de reprendre leurs anciennes occupations. Si l'employé occupe un poste sans participation politique restreinte, cela ne devrait pas poser de difficultés. Si l'employé demande un congé afin de se porter candidat, mais qu'il se trouve dans un poste à participation politique restreinte, la commission pourrait alors, avant d'autoriser ce congé, établir si l'employé pourrait reprendre ses anciennes occupations sans que cela nuise à son efficacité ou à son impartialité au sein de la Commission de la Fonction publique. Il pourrait se produire un ou deux cas marginaux où la Commission estimerait qu'elle ne peut accorder un tel congé. Néanmoins cela me semble être une meilleure solution que d'accorder de tels pouvoirs discrétionnaires à la Commission.

Le président: Si l'on disait que l'employé a le droit de reprendre les fonctions qu'il occupait antérieurement ou de se faire nommer à un poste équivalent, lorsque la Commission de la Fonction publique établit que le poste n'est plus en disponibilité, est-ce que cela résoudrait le problème?

M. Daubney: Somme toute, je me demande s'il convient de faire mention de la CFP, car il ne s'agit pas d'un nouveau poste à remplir, mais simplement d'un poste occupé par quelqu'un qui a pris congé.

Le président: Bon, lorsque le poste n'est plus en disponibilité. . . mais il faut bien tenir compte de. . .

Mme Mailly: Retranchez simplement «la Commission de la Fonction publique».

[Text]

Mr. Daubney: My problem with Michael's suggestion is that no matter the position the person held, in order to have smooth running of the particular department or agency, even if it is a clerk, they may have to replace that person, particularly if there is a long period of time of candidacy prior to an election. I do not think it is fair to insist that the Public Service keep that position open forever, or for over several months, for that person, no matter what position they held.

I want to remove the discretion of the PSC from this.

Mr. Bartlett: And go back to "at the discretion of the employer?"

Mr. Daubney: Yes. But making it clear that that discretion relates only to the—

The Chairman: I do not think you need to specify that if you say "to resume the position he or she held previously, or an equivalent position where the original position is no longer available".

Mr. Daubney: Or had to be filled.

The Chairman: Then that puts it in the objective category. If you are one of ten clerks, and somebody says your position is no longer available, then you can say, that is not so.

Mr. Cassidy: I would be comfortable with wording like that if David is comfortable with that too.

Mr. Daubney: That is the intent.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): That wording I am comfortable with. I think the commission would be nervous if somebody, for example, a director general, runs in a campaign for one party or another, is very vigorously supporting one particular policy or another, loses his campaign, and then goes back to his director general job, with a new government from a different party. It may be awkward for that person because he ran for the Liberals, let us say, and the Conservatives formed the government. I think the commission might want to be able to have some discretion as to whether that person goes back to that same position in that department.

• 1745

Mr. Daubney: I am very sorry. They have already exercised that discretion in making the decision to grant leave. They have taken into account whether his usefulness would be impaired. One of the things they think about is what happens if there is a change in government.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): Right.

Mr. Daubney: They have already put their minds to that issue. I do not think that is a strong argument to

[Translation]

M. Daubney: L'ennui, avec la proposition de Michael, c'est que, quel que soit le poste occupé par l'employé, si l'on veut que le ministère ou l'organisme fonctionne sans heurt, même si c'est un simple poste de commis, on peut être obligé de le remplacer, surtout si le congé est autorisé assez longtemps avant les élections. Il ne convient pas, à mon avis, d'insister pour que la Commission de la Fonction publique ne comble pas cette vacance pour une période illimitée, ou bien pour plusieurs mois, aux bénéfices de l'employé, quel que soit le poste qu'il occupe.

Je veux que l'on retranche les pouvoirs discrétionnaires de la CFP à ce propos.

M. Bartlett: Et revenir au libellé: «À la discrétion de l'employeur»?

M. Daubney: Oui. Mais en précisant sans équivoque que ce pouvoir discrétionnaire ne s'applique qu'à...

Le président: Je crois qu'il est inutile de le préciser si vous dites: «De reprendre les fonctions qu'il occupait antérieurement ou de se faire nommer à un poste équivalent, lorsque le poste en question n'est plus en disponibilité».

M. Daubney: Ou a dû être comblé.

Le président: Cette disposition prend alors un caractère objectif. Si vous faites partie d'un groupe de 10 commis, et quelqu'un veut dit que votre poste est comblé, vous pouvez soutenir alors que ce n'est pas le cas.

M. Cassidy: Ce libellé me va, si David juge aussi qu'il convient.

M. Daubney: C'est le but recherché.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Ce libellé me convient aussi. Je crois que la Commission aurait quelque appréhension si un employé à la tête d'une direction générale, mettons, se portait candidat pour tel ou tel parti, soutiendrait fermement telle ou telle politique, puis, suite à sa défaite, qu'il reprenne son ancien poste mais sous un gouvernement dirigé par un parti politique différent. Un candidat libéral, mettons, pourra se trouver dans une situation délicate si c'est le parti Conservateur qui se trouve à la tête du gouvernement. Je crois bien que la Commission tient à se garder certains pouvoirs discrétionnaires quant à savoir si l'employé pourra prendre le poste qu'il occupait au ministère.

M. Daubney: Je suis désolé. La Commission aurait déjà exercé ses pouvoirs discrétionnaires en décidant le congé. Elle se serait déjà demandé si la candidature de l'employé ne nuirait pas par la suite à son efficacité. L'une des variables dont elle tient compte, c'est la possibilité d'un changement de parti à la tête du gouvernement.

M. Turner (Ottawa—Carleton): C'est exact.

M. Daubney: La Commission aurait déjà tranché cette question. C'est un argument bien médiocre à soutenir, à

[Texte]

make in favour of giving them a second kick at the can here.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): With that revised wording that we just spoke about.

Mr. Daubney: I do not think they should be involved at all, beyond the first stage.

Mr. Bartlett: The only reason that there is any reference here to the Public Service Commission is simply that they made the point that the employer does not actually have a power of appointment to an equivalent position—

Mr. Daubney: What if someone is on maternity leave? Does the PSC have to come back when she goes back? We are talking about leave. I do not think it is a new appointment within the meaning of the act. We all know they have delegated that authority anyway, so it is a pretty fine point to make.

The Chairman: I think it would be sufficient if you said:

The employee shall be entitled to resume the position he or she held previously or to occupy an equivalent position where the original position is no longer available.

Now, you cannot do much more than that.

Item 13.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): I have a problem here, I think. I put a question mark around the last six lines, where it says "the period of a leave of absence shall be included when computing the length of service of the employee"... I wonder if that is discriminatory to an employee who joins a department and six months later finds himself or herself a candidate in an election. Is it appropriate to restrict them in that quantitative sense?

Mr. Bartlett: I am sorry. I do not quite understand the—

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): I am not sure I do either.

Some hon. members: Oh, oh!

Mr. Bartlett: As I understand it, the purpose—

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): If you do not understand it, then we will move on. I will come back to it next time we meet.

Mrs. Mailly: What you are saying is that they have been in the Public Service for only a month and then they become candidates. They are absent for 10 years and then come back to the Public Service. Although they have 10 years of service in the Public Service, they have only served one month. I believe that is what you mean.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): Right. I knew you would understand.

[Traduction]

mon avis, que de leur permettre de se pencher à nouveau sur cette question.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Selon le texte révisé dont nous venons de parler.

M. Daubney: J'estime que, passé la première étape, la Commission ne devrait plus avoir à intervenir.

M. Bartlett: Le seul motif de cette allusion à la Commission de la fonction publique, c'est tout simplement qu'elle a fait observer que l'employeur n'a joui nullement du droit de nommer une personne à un poste équivalent. . .

M. Daubney: Mais s'il s'agissait d'un congé de maternité? La CFP doit-elle intervenir au retour de l'employée? La question a trait à un congé. A mon sens, il ne s'agit pas d'une nouvelle nomination, ainsi que la loi l'entend. Nous savons bien qu'il s'agit d'un pouvoir délégué, de toute façon, de sorte que cela me paraît couper les cheveux en quatre.

Le président: je crois qu'il suffirait de dire:

L'employé(e) a le droit de reprendre les fonctions qu'il ou elle occupait antérieurement ou de se faire nommer à un poste équivalent, lorsque le poste occupé à l'origine a été comblé.

On ne peut guère faire mieux que cela.

Article 13

M. Turner (Ottawa—Carleton): Il me semble y voir un inconvénient. J'ai mis un point d'interrogation à côté de la phrase suivante: «la période de congé est comptée dans le calcul de la durée de ses services. . .». Je me demande si ce n'est pas discriminer contre un employé qui entre dans un ministère et qui, six mois plus tard, se porte candidat lors d'une élection. Peut-on faire intervenir une telle restriction quantitative?

M. Bartlett: Pardon, je n'ai pas tout à fait saisi le. . .

M. Turner (Ottawa—Carleton): Moi non plus, j'imagine.

Des voix: Oh! Oh!

M. Bartlett: Si je comprends bien, le but recherché. . .

M. Turner (Ottawa—Carleton): Si vous n'en saisissez pas le sens, nous pourrions peut-être passer à autre chose, quitte à y revenir au cours de la prochaine réunion.

Mme Mailly: Vous parlez en fait de quelqu'un qui, au bout d'un mois dans la Fonction publique, se porterait candidat, quelqu'un qui, au bout de dix années d'absence, reviendrait dans la Fonction publique. Quoi que l'employé aurait dix années de service à la Fonction publique, un mois seulement lui serait compté. C'est ce que vous vouliez dire, je crois.

M. Turner (Ottawa—Carleton): C'est exact. Je savais bien que vous me comprendriez.

[Text]

Mrs. Mailly: Of course I do. I always understand you, Barry.

The Chairman: What is the limitation, David? How long can you be on a leave of absence?

Mr. Daubney: You can be on a leave of absence for only one election.

The Chairman: If you are elected, you are finished.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): You resign.

The Chairman: So you are talking about only six months to a year, or something like that.

Mr. Cassidy: In fact, what would happen if the public employee publicly declared his candidacy for the 1994 election?

Some hon. members: Oh, oh!

Mr. Bartlett: He will be on leave of absence without pay, so he will certainly save the treasury some money.

Mr. Cassidy: In the meantime, his years of service pile up until he reaches 55. Then he can retire with—

Mr. Bartlett: His retirement income would be a little low if he has been without income from now until 1994.

The Chairman: His length of service would be computed, but he might not keep the paycheques.

I know all about length of service. That is no problem. Other provisions pick that up in terms of contributions and so on. That would just mean that you are entitled to—

Mr. Bartlett: It really just says pension—

The Chairman: They would have to pay both sides of it.

• 1750

Mr. Cassidy: I have one or two points on clause 14. This is the designation clause, and as I understand it the sensitivity among the bargaining units on this is partly a spill-over from the feeling that the government has designated rather too many positions as not having the right to strike. I think something like 30% or 40% of the bargaining unit positions are restricted from that particular right.

I discussed it at some length with people from the alliance, and we could not see a way of getting around the word "designate", nor could we see a way around the Treasury Board—because Treasury Board is the employer—being the designating body. What we came up with, though, was that if you say any employee who has responsibilities for providing advice directly to the senior levels of the Public Service, then you might see a designation of somebody who sends one one-page memorandum up to the associate deputy minister every two months. That person might be covered.

[Translation]

Mme Mailly: Bien sûr, je vous comprends toujours, Barry.

Le président: Quelle est la restriction, David? Combien de temps le congé peut-il durer?

M. Daubney: Le congé n'a trait qu'à une seule élection.

Le président: Si le candidat est élu, c'est fini.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Il doit démissionner.

Le président: Ce que vous avez à l'esprit, c'est une période allant de six mois à un an, mettons.

M. Cassidy: En fait, qu'arriverait-il si un fonctionnaire se portait publiquement candidat aux élections de 1994?

Des voix: Oh! Oh!

M. Bartlett: Il serait alors en congé sans traitement, de sorte qu'il ferait faire des économies au Trésor.

M. Cassidy: Dans l'intervalle, ses années de services s'accumulent jusqu'au moment où il atteint l'âge de 55 ans. Puis il prend sa retraite. . .

M. Bartlett: Sa pension sera plutôt modeste, s'il n'a reçu aucun traitement à compter d'aujourd'hui et jusqu'à 1994.

Le président: Ses années de service seraient comptées mais il ne pourrait pas garder ses chèques de paye.

Je sais tout au sujet des années de service. Cela ne pose aucun problème. D'autres dispositions s'appliquent à de tels cas, en matière de cotisation, et ainsi de suite. Cela signifie simplement que l'employé a droit à. . .

M. Bartlett: Seul le terme «pension» figure vraiment. . .

Le président: Il lui faudrait acquitter la cotisation en entier.

M. Cassidy: J'ai une ou deux remarques au sujet de l'article 14. Il s'agit de l'article concernant les pouvoirs de désignation, et si je comprends bien la réticence des unités de négociation à ce propos, c'est qu'elle peut être attribuée en partie au fait que le gouvernement a enlevé le droit de grève à trop de postes dits désignés. Sauf erreur, dans certaines unités de négociation, 30 ou 40 p. 100 de leurs membres ont perdu ce droit.

J'en ai parlé assez longuement avec certaines personnes de l'Alliance, qui ne voient pas le moyen de contourner le terme «désignation», ni le fait que c'est le Conseil du Trésor—en tant qu'employeur, qui jouit de ce pouvoir de désignation. On a fait remarquer toutefois que si l'on fait mention d'un employé dont les attributions comprennent la responsabilité de conseiller directement des échelons supérieurs de la Fonction publique, on pourrait alors désigner quiconque envoie tous les deux mois un mémoire d'une page à un sous-ministre adjoint. Un tel employé pourrait être désigné.

[Texte]

Mr. Bartlett: The original formulation of this was an employee who has primary responsibilities for providing advice, and the word "primary" was dropped simply because it was felt that an employee who has responsibilities for providing advice is an employee whose responsibilities include a substantial amount of that sort of thing.

It is not simply that it happens occasionally, but it would have to be an employee whose job involved providing advice. We thought the word "primary" might be too restrictive, but the feeling was that without the word "primary" it still would cover only an employee whose job description or whose job responsibilities involved that, not simply an employee who every now and then accidentally ended up—

Mr. Cassidy: Can I go on then, because I went through that too. I tried "whose major responsibility is to provide advice", and I understand that is too restrictive. I came up with something similar along these lines, that the board may designate as restricted "any employee a substantial part of whose job involves providing advice" or "is to provide advice".

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): You are quantifying with "substantial".

Mr. Cassidy: Yes, I am.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): What is substantial?

Mr. Cassidy: That can be determined by jurisprudence. It may 25%; it may be 45%. It is not 5% or 10%. I think that—

Mr. Daubney: But surely the mechanism of the review board and the staff relations board is sufficient to deal with those kinds of cases—my God!—because I think in fairness to the government they have to have some reasonable flexibility to exercise this designation authority.

Mr. Cassidy: Do you want to say "or who has a substantial responsibility to provide advice"?

The Chairman: Would it be helpful to you if a provision were added saying to the effect that where an employee is a member of a bargaining unit the burden of establishing that the employee does provide advice to senior levels of the Public Service and to the government on policy shall be on the employer?

Mr. Bartlett: That is really in the provision as it exists, that Treasury Board can designate but the employee can ask for a review and the board can decide whether or not they come within the meaning of those words and Treasury Board will bear the burden of convincing the board that in truth the person does come within the meaning of those words.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): Part II.

[Traduction]

M. Bartlett: On avait écrit à l'origine: tout employé dont les principales attributions comprennent la responsabilité de conseiller, mais on a retranché le terme «principale», tout simplement parce que l'on estime que tout employé dont les attributions comprennent la responsabilité de le conseiller, doit passer le plus clair de son temps à s'acquitter de telles attributions.

Il ne doit pas s'agir d'un employé qui le fait à l'occasion, mais d'un employé dont la tâche consiste à fournir des conseils. Nous avons estimé que le terme «principale» serait trop restrictif, mais aussi que, sans l'ajout du terme «principale», on engloberait seulement les employés pour lesquels cette tâche figure dans l'énoncé de fonctions ou dans leurs attributions, non pas les employés qui, à l'occasion, fortuitement. . .

M. Cassidy: Permettez-moi de poursuivre, car je me suis posé les mêmes questions. J'ai essayé «la responsabilité principale de conseiller», et j'ai bien vu que c'était trop restrictif. J'ai finalement abouti à quelque chose de semblable à ceci: que le Conseil du Trésor peut désigner en tant qu'employé à participation politique restreinte «tout employé dont la majeure partie des occupations consiste à conseiller» ou «à fournir des avis».

M. Turner (Ottawa—Carleton): Vous tentez de quantifier si vous utilisez le terme «majeure».

M. Cassidy: En effet.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Qu'appelle-t-on «majeure»?

M. Cassidy: Cela pourrait être établi par la jurisprudence. Ce pourrait être 25 p. 100 ou 45 p. 100, mais non pas 5 ou 10 p. 100. Je crois que. . .

M. Daubney: Mais nul doute que les mécanismes d'audition et de la Commission des relations de travail de la Fonction publique devraient suffire pour régler ce genre de cas—grand Dieu!—car, pour être juste envers le gouvernement, je crois bien qu'il faut lui concéder une certaine latitude pour qu'il puisse exercer ses pouvoirs de désignation.

M. Cassidy: Préféreriez-vous dire: «dont les attributions comprennent la responsabilité majeure de conseiller»?

Le président: Vous serait-il utile d'ajouter une disposition selon laquelle, lorsqu'un employé fait partie d'une unité de négociation, c'est à l'employeur qu'il incomberait d'établir que l'employé conseille directement les échelons supérieurs de la Fonction publique et du gouvernement en ce qui concerne l'élaboration des politiques?

M. Bartlett: En fait, cela se trouve déjà dans la loi actuelle, soit que le Conseil du Trésor peut désigner un employé, mais que ce dernier peut demander une audition auprès de la Commission, laquelle peut établir si la désignation s'applique bien à l'employé, auquel moment il incombe au Conseil du Trésor d'en faire la preuve.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Selon la Partie II.

[Text]

Mr. Cassidy: You might want to use "directly and regularly to senior levels of the Public Service".

Mr. Daubney: How about "whose duties include the provision of advice", so you could deal with a case where somebody just perhaps by happenstance was asked to give advice because of a particular fact situation?

Mr. Cassidy: But maybe everybody in StatsCan has a duty on request of providing advice to senior management and that is just written automatically in every job description.

Mr. Daubney: I do not know whether that is a—

The Chairman: Are you concerned with all employees or primarily with employees who are in bargaining units?

Mr. Cassidy: Designation is almost entirely for people in bargaining units. There is a certain group there of people who are in managerial positions but who are not automatically politically restricted.

• 1755

Mr. Daubney: I do not think there is a real concern here, because if the Treasury Board does try to abuse this, then the board is going to reject it. After they have done that a couple of times, they are not going to abuse it anymore. We talk about full opportunity, procedural fairness, natural justice and so on, and I just do not think it is a legitimate enough concern to try to come up with language which might be too inflexible to achieve the kind of balance we are trying to achieve with this.

Mr. Cassidy: Let me try a second point which is somewhat related. This suggests that the advice is provided on policy and program development. Does that mean someone who writes a memo to the deputy once every three or four months on, let us say, how to develop the western initiatives program for northwestern Saskatchewan...? I wonder whether we could delete the words "program development" and just refer to "policy development". That would perhaps restrict this a little bit more too, particularly if you are uncomfortable about not having any qualifications around responsibilities for planning and providing advice.

The problem with referring to "program" is that almost everything in the government is in fact part of a specific program. A program can involve 5 people who deliver a particular service, or it can involve 10,000. If it involves 10,000, it probably should be covered, but if it is a matter of just advising the deputy as to what the work program for the such and so group should be for the next year and a half, that hardly seems to me enough to justify making a person politically restricted.

[Translation]

M. Cassidy: Vous pourriez dire: «conseiller directement à intervalle régulier les échelons supérieurs de la Fonction publique».

M. Daubney: Et pourquoi pas «dont les attributions comportent celles de conseiller», ce qui tiendrait compte des cas où un employé, tout à fait fortuitement, est prié de fournir son avis dans un cas particulier?

M. Cassidy: Mais les employés de Statistique Canada sont peut-être tous tenus, suite à leur énoncé de fonction, de fournir des conseils aux échelons supérieurs.

M. Daubney: J'ignore si cela est exigé. . .

Le président: Tenez-vous compte de tous les employés ou surtout des employés qui adhèrent à des unités de négociations?

M. Cassidy: La désignation a entièrement trait, à peu de choses près, à ceux qui font partie des unités de négociation. Il y a bien quelques fonctionnaires occupant des postes de commande qui ne sont pas par le fait même désignés en tant qu'employés à participation politique restreinte.

M. Daubney: Je ne crois pas qu'il faille vraiment s'en inquiéter, car si le Conseil du Trésor tentait d'abuser de cette disposition, il essuierait le refus de la Commission. Deux ou trois refus de ce genre devraient mettre fin à toute tentative d'abus. Nous avons en tête la plénitude des chances, l'équité de la procédure, la justice naturelle, et ainsi de suite, et je ne crois vraiment pas qu'il soit légitime de s'en inquiéter au point d'aboutir à un libellé qui serait très inflexible pour permettre d'en arriver à l'équilibre que nous recherchons.

M. Cassidy: Permettez-moi de citer ma deuxième remarque qui se rattache vaguement à la première. On laisse entendre que les conseils doivent avoir trait à l'élaboration des politiques et des programmes. Peut-on dire que quelqu'un qui envoie un mémoire au sous-ministre tous les trois ou quatre mois, mettons, au sujet du programme des diversifications de l'économie du nord-ouest de la Saskatchewan...? Je me demande si l'on ne pourrait pas retrancher les termes «et des programmes» pour ne conserver que «l'élaboration des politiques». Ce serait peut-être apporter une restriction de plus, surtout si cela vous gêne qu'on n'apporte aucune réserve concernant les attributions relatives aux plans et aux conseils.

La difficulté que soulève le terme «programme», c'est que, à peu près tout ce qui se fait au gouvernement s'inscrit dans le cadre d'un programme précis. Un programme peut comporter l'apport de cinq employés qui offrent un service particulier, ou bien il peut en comporter 10,000. En ce dernier cas, on devrait probablement en faire mention, mais s'il s'agit simplement de conseiller un sous-ministre adjoint quant aux programmes de travaux octroyés à tel ou tel groupe d'ici un an et demi, cela me semble justifier à peine la

[Texte]

[Traduction]

Mr. Bartlett: The intention was to deal with the initial policy and then the programs by which the policy is put into effect. That is the reason for referring to program development. It was felt that if you restrict it to policy, then you are dealing only with the original concept. Much of what the government does is develop programs to carry out an original concept. Policy and program development would involve both, and the government may have a concern about both.

The Chairman: The integral thing is that they give advice to government.

Mr. Bartlett: Give advice directly to senior levels.

The Chairman: They give advice. That is what restricts them. It does not make that much difference what they give advice about, really.

Mr. Daubney: Except that it is tied in with clause 3, which talks about program development as well.

The Chairman: But I think it needs more neutral wording like "give advice to senior levels of the Public Service in the government affecting policy and program development", because the essence of the provision is the giving of advice. That is what produces the confidentiality and the position of trust and confidence. It is not what happens to the advice.

Mr. Cassidy: I am not uncomfortable with that.

The Chairman: The key is "providing advice directly to senior levels of the Public Service and to government". You could almost cross out "on policy and program development", except that it ties into the other.

Mr. Daubney: I think it is better to have it, actually.

The Chairman: It is better, but you do not need to focus on policy and program development. You focus on the giving of advice.

Mr. Cassidy: May I make this suggestion—this actually comes from the PIPS spokesperson:

who has responsibilities for providing policy advice directly to senior levels of the Public Service and to government.

It is a little bit simpler.

The Chairman: Michael, what is going to give rise to this is somebody saying they do not want their advisers becoming involved in—

Mr. Cassidy: I appreciate that. Someone who is providing policy advice—that is exactly what you are talking about.

désignation d'employés à participation politique restreinte.

M. Bartlett: Le but recherché, c'était de parler des politiques au départ puis des programmes visant à mettre ces politiques en vigueur. Voilà pourquoi il est question de l'élaboration des programmes. On estime qu'en se limitant à l'élaboration des politiques, on ne fait que s'en tenir aux notions d'origine. La plupart des mesures prises par le gouvernement consistent à élaborer des programmes visant à mettre en oeuvre une notion d'origine. Il faut donc englober les politiques et les programmes, car les deux peuvent intéresser le gouvernement.

Le président: L'important, c'est la mention d'un conseil au gouvernement.

M. Bartlett: De conseiller directement des échelons supérieurs.

Le président: L'employé donne son avis. Voilà ce qui le restreint. En réalité, la question qui fait l'objet de ces avis n'importe guère.

M. Daubney: Sauf que c'est lié à l'article 3, où il est aussi question de l'élaboration des programmes.

Le président: Oui, mais je crois qu'il faudrait un libellé plus neutre, comme «fournir aux échelons supérieurs de la Fonction publique et du gouvernement des conseils qui touchent l'élaboration des politiques et des programmes», car l'essentiel de cette disposition, c'est de fournir des conseils. Voilà en quoi réside son aspect confidentiel, qui en fait un poste de confiance. Ce n'est pas ce qu'on fait des avis qui sont fournis.

M. Cassidy: Cela me semble convenir.

Le président: L'élément clé, c'est «conseiller directement les échelons supérieurs de la Fonction publique et du gouvernement». On pourrait presque retrancher «en ce qui concerne l'élaboration des politiques et des programmes», sauf que ces deux bouts de phrase sont étroitement liés.

M. Daubney: En fait, je crois qu'il vaut mieux garder le deuxième bout de phrase.

Le président: C'est mieux, mais il n'est pas nécessaire d'insister sur l'élaboration des politiques et des programmes. Il faut insister sur la fonction de conseiller.

M. Cassidy: Puis-je faire une proposition—en fait, elle émane d'un porte-parole de l'IPFP:

la responsabilité de conseiller directement en matière de politiques les échelons supérieurs de la Fonction publique et du gouvernement.

C'est un tout petit peu plus simple.

Le président: Michael, l'aboutissement de tout cela, c'est que quelqu'un va dire: nous ne voulons pas que nos conseillers s'engagent dans...

M. Cassidy: Je comprends bien cela. Quelqu'un qui fournit des conseils en matière de politique—c'est exactement ce dont vous parlez.

[Text]

[Translation]

• 1800

Mr. Daubney: What about program development advice? We agreed in clause 3 that this is a matter that should be dealt with and it is people in executive positions. So if you have someone who is not in an executive position but is providing the same kind of advice to senior levels of government as part of their duties, it seems to me that should be covered as well. So if we were to adopt the suggested language, it would have to be policy and program development advice.

Mr. Cassidy: Policy and program development advice— if you wanted that, I would be agreeable.

The Chairman: Yes, but it does not meet... you are getting off the confidentiality. It is not the people who carry out programs, if they are simply minions who implement programs. It is the people who are in the board room setting up the policy and program that this is aimed at, the advisers.

Mr. Cassidy: May I come back to a final requested amendment? If you said that there be designated an employee who has significant responsibility of providing advice. "Significant" can either mean that you are not called on frequently, but are pretty important—you are right in there with the deputy or the minister—or it can mean that you do a fair amount of that as part of your job. Basically, as distinguished from insignificant, that is, that every month or two you get a call and you talk to the deputy for two minutes.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): I think it is too risky to try to quantify it. I think you should leave it open, Michael.

Mr. Daubney: You have to remember we have to get this past Treasury Board and the Cabinet and our caucus and we have to be able to point to Treasury Board officials in particular, who are going to be concerned about this—that they have some flexibility and some discretion here.

Mr. Cassidy: Perhaps I can regroup then and make a second suggestion. I am not comfortable with what you are suggesting, but on the other hand this is an awful lot better bill than section 32.

My second suggestion would be that if someone is designated, I believe they should have the right to be informed. In addition, where there is a bargaining unit, I think the bargaining unit should have the right to know what is happening to their employees. I wonder whether we can include a section which says that where an employee has been designated under subclause (1), notice of designation shall be given to the employee and, where applicable, to the employee's bargaining agent.

M. Daubney: Qu'en est-il pour les conseils touchant à l'établissement de programmes du gouvernement? Nous étions convenus, à l'article 3, que c'est une question à mettre au point et qu'il s'agit de personnes occupant des postes de direction. Il me semble que nous devrions également prévoir le cas de gens qui, sans occuper un poste de direction, n'en fournissent pas moins, dans le cadre de leurs attributions, le même genre de conseils aux échelons supérieurs du gouvernement. Si nous adoptons donc les termes recommandés, il faudrait donc parler de conseils en matière de politiques et d'établissements des programmes.

M. Cassidy: Si vous y tenez, je trouve ces termes acceptables.

Le président: Oui, mais cela ne répond pas à... Mais que faites-vous alors du caractère confidentiel de la fonction? Cela ne s'applique pas à ceux qui exécutent les programmes si ce sont simplement des agents, des fonctionnaires ordinaires, mais on vise ceux qui, dans les salles de conseil d'administration, tracent les politiques et établissent les programmes, c'est-à-dire les conseillers.

M. Cassidy: Est-ce que vous me permettez de revenir sur un amendement qui a été proposé? Si vous demandez qu'on désigne un employé qui a la responsabilité significative de fournir des conseils, «important» peut signifier soit qu'on ne fait pas souvent appel à vous, mais qu'on attache de l'importance à vos conseils—vous avez l'oreille du sous-ministre ou du ministre—ou cela peut signifier que donner des conseils fait partie de vos attributions. À la différence, si votre rôle de conseiller n'est pas important, cela revient à dire que vous recevez de temps en temps un appel du sous-ministre et que vous allez lui parler pendant quelques minutes.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Il y a danger à quantifier cela et vous devriez vous abstenir de donner des précisions, Michael.

M. Daubney: Rappelez-vous que nous devons faire approuver cela par le Conseil du Trésor, par le Cabinet et par notre caucus. Nous devons être en mesure de faire remarquer, en particulier aux fonctionnaires du Conseil du Trésor que la question touche de près, que l'on prévoit, en l'occurrence, une certaine souplesse et une certaine latitude.

M. Cassidy: Je peux peut-être récapituler et faire une seconde proposition. Je ne suis pas tout à fait d'accord avec, ce que vous proposez, mais par ailleurs cela me paraît infiniment préférable à l'article 32.

Je voudrais donc proposer que si une personne est désignée, elle devrait avoir le droit d'être informée. En outre, quand il y a une unité de négociation, celle-ci devrait avoir le droit de savoir ce qu'il advient à ses employés. Pourrions-nous placer un article qui stipulerait que lorsqu'un employé a été désigné aux termes du paragraphe (1), un avis de désignation est adressé à l'employé et, le cas échéant, à l'agent de négociation de l'employé.

[Texte]

The Chairman: What would that accomplish? Would that bargaining agent then have a separate status in the process or...?

Mr. Cassidy: I beg your pardon. It says here "with reasons for the designation".

The Chairman: I suppose the bargaining agent would have an interest because there would be more people in the unit and they may suffer the same consequences. Is that right?

Mr. Cassidy: And the bargaining agent as well. If they see a pattern where in fact everybody in a particular category is getting designated and they feel that is really unreasonable—like how we reacted to some of the points in David's original draft—then they might wish to take action. But the individual employee is not in a position to see the overall picture.

Mr. Bartlett: We could provide specifically that the person at the review could be represented by the bargaining agent, if it was felt that this would then tie in the notice.

Mr. Cassidy: Surely that is implicit in the procedural stuff. I do not think there is any merit about that. I am just saying there should be a requirement of notice. I mean, one assumes there would be notice, but—

Mr. Bartlett: Yes, it would certainly seem there would be notice, but that can be made explicit.

The Chairman: Going back to the point I raised before with the counsel, there is no indication of who has the burden of establishing that conditions exist which justify a designation. On the contrary, I would have thought if the Treasury Board makes a designation and the employee objects to the designation and a hearing is held, in the absence of a specific provision it would be the employee who would have to establish that the designation was not properly made, fairly made, and even though they have provisions for a fair hearing and so on, the burden of bringing forward evidence would be on the employee under those provisions, whereas I would have thought it should be on the Treasury Board to state the case for making a designation and that, if they do not state a full and proper case, then the Public Service Staff Relations Board could act accordingly and would not even call upon the employee.

• 1805

Mr. Bartlett: It could certainly be made explicit that Treasury Board would bear the burden. The word "review" rather than "appeal" was chosen to indicate that what the board will have is the ultimate authority for determining whether or not the designation was proper; that is, whether that person comes within the meaning of the words in subclause (1). Implicit, then, in a review would be the Treasury Board having to establish to the satisfaction of the board that the person did. Now, we can make that explicit, but that would not tend—

[Traduction]

Le président: Quelle utilité est-ce que cela aurait? L'agent de négociation aurait-il alors un statut distinct dans la procédure ou...?

M. Cassidy: Je vous demande pardon, mais il est dit ici «avec les motifs de la désignation».

Le président: La question intéresserait sans doute l'agent de négociation parce que son unité comprendrait plus de gens qui subiraient les mêmes conséquences, n'est-ce pas?

M. Cassidy: De même que l'agent de négociation. Si l'on constate une tendance à désigner tous les gens d'une certaine catégorie et que cela paraît totalement inopportun, rappelez-vous comment nous avons réagi à certaines des propositions du premier projet de David, on pourra décider de passer à l'action mais l'employé lui-même n'est pas en mesure de se faire une idée de l'ensemble.

M. Bartlett: Nous pourrions stipuler que la personne en question pourrait être représentée par l'agent de négociation, si l'on considère que ceci correspond à l'avis.

M. Cassidy: Mais c'est implicite dans la procédure! Je n'y vois aucun avantage. Je demande simplement à ce que l'employé soit avisé. Il me semble qu'un avis s'impose, mais...

M. Bartlett: Oui, en effet, mais on peut le spécifier expressément.

Le président: Pour en revenir à la question que j'ai soulevée tout à l'heure devant le conseiller, il n'est fait nulle part mention de la personne qui doit prouver que les conditions existantes justifient une désignation, bien au contraire. J'aurais pensé que si le Conseil du Trésor désigne un employé et que celui-ci fait objection et qu'il y a audience, ce serait l'employé qui, en l'absence d'une clause spécifique, devrait montrer que la désignation est inopportune ou injuste. Même si les dispositions sont prévues aux fins de permettre à l'employé de se faire entendre, ce n'en est pas moins l'employé auquel il incombe d'apporter des témoignages, alors qu'il me semble que ce devrait être au Conseil du Trésor de justifier la désignation et, à défaut, la Commission des relations de travail dans la Fonction publique pourrait intervenir sans même faire appel à l'employé.

M. Bartlett: On pourrait certainement stipuler qu'il incombe au Conseil du Trésor de justifier sa décision. S'il est question de «réviser» plutôt que de «faire appel», c'est pour indiquer que c'est au Conseil du Trésor de décider, en dernier ressort, si la désignation était justifiée ou non, c'est-à-dire si la personne répond aux conditions du paragraphe (1). Il s'ensuit donc que le Conseil du Trésor devrait, pour une révision, prouver de façon satisfaisante que la personne répond effectivement à ces conditions. Même si nous explicitons cela, on n'en arriverait pas à...

[Text]

The Chairman: I understand what you are saying, but that is not in fact the case. If a designation is made and a request to review the designation is made, surely the burden is upon the person who asks for the review of the designation. The designation is there until it is removed. So the burden is upon the employee to have it removed, and I do not think that is fair because the employee does not necessarily know exactly why he was given that status.

Mr. Cassidy: There are a couple of points here. I have no problem in general with clauses 2, 3, 4, 5 and 6. I think natural justice would require that the employee be informed. If they sought a review, what were the reasons offered by the Treasury Board for the designation? They could not be put in a position of having to prove that they should not be designated without knowing why they have been put in.

On the other hand, administratively that is why I am suggesting that there be notice, because it is hard to object to something you do not know about, and that the reasons for the designation be given. So at that time, if the employee says—

The Chairman: I think that is where the solution lies. You could add a subclause after subclause (4) saying that, where a hearing is requested, the Treasury Board shall provide the employee... Then you could add the bargaining agent, with a statement of the reasons for the designation.

Mr. Daubney: Why do you not ask them to do that when they designate? I think that is your point, Michael—

Mr. Cassidy: That is right.

Mr. Daubney: —that we do that in subclause 14.(1). The Treasury Board may designate by giving written reasons, etc.

The Chairman: And provide the employee with a statement.

Mr. Daubney: Yes, and then all the rest of it can stay just the way it is. With the rules of natural justice, I think you are okay. The employee knows the case he or she has to meet in order to have this review—

Mr. Cassidy: Can we leave this with Mr. Côté, then? I think it would be better that the reference to the requirement of notice and reasons and the notice to the bargaining agent, if applicable, should stand in a separate clause, just for clarity, rather than being jumbled in with the existing clauses.

The Chairman: That would make sense in subclause (1): "The Treasury Board may designate as a politically restricted employee", etc., and provide the employee with a statement of the reasons for the designation.

Mr. Cassidy: But then that is only "may provide" those reasons. We are suggesting that it be "shall provide".

Mr. Daubney : No, "may designate", but "shall provide".

[Translation]

Le président: Je vous comprends, mais ce n'est pas ainsi que les choses se passent en réalité. Lorsqu'il y a demande de révision de désignation, il me paraît évident que c'est à la personne qui demande la révision d'invoquer des motifs convaincants. La désignation existe jusqu'à ce qu'elle soit annulée et c'est donc à l'employé de faire le nécessaire pour la faire annuler. Cela me paraît injuste, parce que l'employé n'est pas nécessairement au courant des raisons pour lesquelles il a été désigné.

M. Cassidy: Il y a plusieurs aspects à cette question. Je ne vois pas d'objection, d'une façon générale, aux paragraphes 2, 3, 4, 5 et 6. Il me semble que la justice naturelle exige que l'employé soit informé. En cas de révision, quels étaient les motifs invoqués par le Conseil du Trésor pour justifier la désignation? Par l'ignorance des motifs de la désignation, l'employé ne saurait les réfuter.

C'est la raison pour laquelle je propose, par ailleurs, qu'il y ait avis administratif, car il est difficile de faire objection dans le vide et sans connaître les motifs de la désignation. Si l'employé déclare donc à ce moment-là que...

Le président: Je crois que nous tenons là la solution. On pourrait ajouter, à la suite du paragraphe (4), un paragraphe stipulant que lorsqu'une audition est demandée, le Conseil du Trésor fournit à l'employé... On pourrait à ce moment-là informer l'agent de négociation des motifs de la désignation.

M. Daubney: Pourquoi ne pas l'exiger au moment de la désignation? C'est cela que vous demandez, n'est-ce pas, Michael...

M. Cassidy: C'est exact.

M. Daubney: ... au paragraphe 14.(1). Le Conseil du Trésor peut désigner, en précisant les motifs par écrit, etc.

Le président: Et en informer l'employé.

M. Daubney: Et à part cela, tout reste tel quel. Cette procédure serait conforme aux règles de la justice naturelle. L'employé connaît les objections qui seront faites à sa demande de révision...

M. Cassidy: Est-ce que nous pouvons alors nous en remettre pour cela à M. Côté? Il me semblerait préférable que la référence à l'avis et aux motifs, ainsi que celle à l'agent de négociation, le cas échéant, constitue, par souci de clarté, un paragraphe séparé au lieu d'être amalgamé avec les paragraphes existants.

Le président: Cela serait justifié au paragraphe (1): «Le Conseil du Trésor peut désigner en tant qu'employé à participation politique restreinte», etc. et fournit à l'employé un énoncé des motifs de la désignation.

M. Cassidy: Mais avec le texte actuel, vous auriez «peut fournir» ces motifs et nous proposons «fournit».

M. Daubney: Non, «peut désigner», mais «fournit».

[Texte]

An hon. member: If it does designate.

The Chairman: They may designate. Actually, there is a flaw in this provision anyway because it does not tell anybody how they communicate the designation.

Mr. Cassidy: That is the point I am trying to make.

The Chairman: The word "designate" is not like "serve notice". They could designate it in the back room at 2 a.m.

Mr. Cassidy: That is why I am suggesting a clause saying that where Treasury Board has designated an employee, they shall notify the employee with reasons and...

The Chairman: That is what I was going to put in as a separate provision. David suggested that it could simply go into subclause (1) as part of the making of the designation, and I think that is an even better suggestion. When a designation is made by Treasury Board under subclause (1), they must provide the employee with the reasons for the designation.

• 1810

Mr. Cassidy: On clause 14 I have a second point which I think is useful. There is no mechanism by which an employee may be "de-designated", and there is no reference to what happens when an employee who has been designated changes jobs. I wonder whether both of those points should be covered.

On de-designation I think it is simply:

the Treasury Board may by informing the employee remove the designation under subclause 1

and then some reference to say a designation applies so long as the employee remains in his job and so long as the duties of his job remain substantially the same.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): Designation refers to the position not the employee. It does not matter who is in it.

Mr. Cassidy: It is actually the employee who is designated, as I understand.

Mr. Daubney: Designation now is the PSSRA.

Mr. Cassidy: No, this is a different designation process. This says you may designate any employee.

Mrs. Mailly: It says "who has responsibilities" is the definition.

Mr. Cassidy: It is the employee. They say that John Jones and Marie Gauthier are hereby designated.

Mrs. Mailly: No, because of the responsibilities for providing advice. That is the job description.

[Traduction]

Une voix: En cas de désignation.

Le président: Le Conseil du Trésor a la possibilité de désigner, mais la disposition est de toute façon viciée, parce qu'il n'y est pas dit comment on informera de la désignation.

M. Cassidy: C'est précisément ce sur quoi j'insistais.

Le président: Le mot «désigné» n'est pas l'équivalent de «avisé». La désignation pourrait être décidée à 2 heures du matin, dans les coulisses.

M. Cassidy: C'est pourquoi je propose un paragraphe précisant qu'en cas de désignation d'un employé par le Conseil du Trésor, l'employé sera informé des motifs et...

Le président: C'est ce que j'allais mettre dans un article distinct. David proposait de l'incorporer au paragraphe (1) à propos de la désignation, proposition qui me paraît encore préférable. Quand une désignation est faite par le Conseil du Trésor aux termes du paragraphe (1), l'employé doit être informé des motifs de la désignation.

M. Cassidy: À propos de l'article 14, j'ai encore une remarque à faire qui me paraît intéressante. Rien n'est prévu pour mettre fin à la désignation de l'employé, pas plus que l'on a prévu le cas d'un employé désigné qui change de poste. Ne conviendrait-il pas d'étudier ces deux cas?

En ce qui concerne le retrait de la désignation, il suffirait de dire :

Le Conseil du Trésor peut, en informant l'employé, retirer la désignation aux termes du paragraphe 1

et préciser ensuite que la désignation ne s'applique que dans la mesure où l'employé occupe le même poste et où ses attributions restent, pour l'essentiel, inchangées.

M. Turner (Ottawa—Carleton): C'est le poste qui est désigné, et non l'employé; peu importe celui qui occupe le poste.

M. Cassidy: Je crois justement comprendre que c'est l'employé qui est désigné.

M. Daubney: C'est la Commission des relations du travail dans la fonction publique qui est chargée de la désignation.

M. Cassidy: Non, c'est là une procédure différente, où tout employé peut être désigné.

Mme Mailly: Dans la définition il est question d'un employé qui a la responsabilité de conseiller.

M. Cassidy: C'est bien de l'employé qu'il s'agit. Il est bien dit que c'est Pierre, Paul et Marie qui sont désignés.

Mme Mailly: Non, parce que d'après la description de poste, il faut qu'il s'agisse d'employés qui ont la responsabilité de conseiller directement. . .

[Text]

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): That is a good question. Are we designating the person or the position?

Mr. Bartlett: It has to be a person, I am told by the Public Service Commission and by Treasury Board, because there are not positions in the sense of "position 1XB". There are people, and those people are then classified as being in a certain position. Apparently this is why the designation of employees for the purposes of whether or not they may strike is personal and does not attach to a position. I am told it is because there really is no such thing as a position without an employee.

The way the situation works there is the person is de-designated when they leave their job. They are taken off the list and whoever fills the job is added on to the list. That is simply accepted by the parties to that collective bargaining incident.

I am told we have to designate persons because there simply are not positions that can be described without some employee filling them. Indeed the way it works is that the employee's position is based on describing what a particular individual does.

Mr. Daubney: Those are both good points that Michael raised and we should try and accommodate them.

Mr. Cassidy: That is de-designation and the fact that the designation does not go with the employee if he changes jobs or changes duties.

Mr. Daubney: Right.

The Chairman: It is the Treasury Board that can de-designate, you are saying? You do not have to go through the appeal review process to get de-designated?

Mr. Daubney: No.

Mr. Cassidy: No.

The Chairman: You just go to the Treasury Board.

Mr. Cassidy: No, if they change their minds—

The Chairman: But then if the Treasury Board does not de-designate you then you should have the appeal process or the review process. Okay.

Clause 15. We are coming to the end, I hope.

Mr. Cassidy: I hope so.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): In subclause 15.(3) when it says "may take such disciplinary action including dismissal", I wonder what other disciplinary action would be taken.

Mr. Bartlett: I do not know. I could not conceive of how the Governor in Council would go about disciplining a deputy head or an associate deputy head. It was left to take such disciplinary action, including dismissal, as the Governor in Council deems appropriate.

[Translation]

M. Turner (Ottawa—Carleton): C'est une question intéressante: est-ce le poste ou la personne qui est désigné?

M. Bartlett: Il faut que ce soit la personne, me disent la Commission de la fonction publique et le Conseil du Trésor, parce qu'il n'existe pas de postes au sens de «poste 1XB». On a affaire à des gens qui sont classés selon le poste qu'ils occupent, et c'est pourquoi la désignation d'employé non autorisé à faire la grève est personnelle et ne s'applique pas au poste. On m'assure que la notion de poste n'existe pas sans employé pour l'occuper.

Dans le cas où une personne quitte son emploi, la désignation est retirée, la personne est radiée de la liste et celle qui occupe le poste demeuré vacant est ajoutée à la liste. C'est ce qu'ont accepté les parties à cet incident de négociation collective.

On me dit que ce sont des personnes que nous désignons, parce qu'il n'existe pas de postes qui puissent être décrits sans quelqu'un pour les occuper. La description d'un poste se fait, en réalité, en décrivant ce que fait la personne qui l'occupe.

M. Daubney: Ce sont là deux questions intéressantes qu'a soulevées Michael, et nous devrions essayer d'en tenir compte.

M. Cassidy: A savoir le retrait de la désignation, et le fait qu'en changeant d'emploi ou d'attributions, l'employé cesse d'être désigné.

M. Daubney: C'est bien cela.

Le président: D'après vous ce serait dont le Conseil du Trésor qui peut retirer la désignation? Vous n'avez pas besoin, pour cela, de suivre la procédure de demande de révision?

M. Daubney: C'est bien cela.

M. Cassidy: Non.

Le président: Il suffit donc de s'adresser au Conseil du Trésor.

M. Cassidy: Non, car si celui-ci change d'avis, ...

Le président: Mais si le Conseil du Trésor ne retire pas la désignation, il ne vous reste plus qu'à faire appel ou à demander la révision. C'est donc bien cela.

Article 15. Je crois que la fin est en vue.

M. Cassidy: Je l'espère bien.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Il est dit, au paragraphe 15.(3), que le gouverneur en conseil «peut prendre toute mesure disciplinaire y compris le congédiement». Je me demande bien quelle autre mesure disciplinaire pourrait être prise.

M. Bartlett: Je n'en sais rien. J'ai peine à imaginer comment le gouverneur en conseil s'y prendrait pour discipliner un sous-chef ou un sous-chef adjoint. On a donc conservé les termes «qui peut prendre toute mesure disciplinaire, y compris le congédiement, que le gouverneur en conseil estime appropriée».

[Texte]

[Traduction]

• 1815

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): Or you could suspend them without pay, fine them, slap their wrists, or dismiss them. It is a bit vague here, is it not?

Mr. Bartlett: It is intentionally vague, simply because I do not know if you want to be instructing the Governor in Council what to do if one of the appointees of the Governor in Council is found to be in contravention of the act. So it is simply set up so a report goes to the Governor in Council and it is up to the Governor in Council to take the action. I suppose there is nothing to stop the bill from telling the Governor in Council what to do, but it was thought that might not be appropriate and it might be more appropriate just simply to leave it to—

The Chairman: Does that not also exist in section 32?

Mr. Bartlett: In section 32, actually, the statute says that the Governor in Council may dismiss. It does not suggest that there is anything else available, although presumably if there are other ways the Governor in Council can discipline a deputy head—

The Chairman: Yes, well, they can.

Mr. Bartlett: —then they might do it. This just makes it a bit more explicit that dismissal is not the only thing.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): The same argument applies to clause 16.

Mr. Bartlett: Yes. The intention is that they would be liable to disciplinary action, including dismissal, but anything else as well.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): At the discretion of the commission.

Mr. Bartlett: No. In clause 16 the intention is to make them liable to the same sort of disciplinary action to which they are liable for any other delict. The employer would initially decide what was an appropriate penalty in a given case. If the employee feels that it is unfair then they do have access to a grievance procedure, and over time what are appropriate penalties in certain situations would be worked out in that fashion.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): Is the sense on the committee then that we should not be more specific about what "disciplinary actions" should actually be?

The Chairman: If I may intervene, is it clear that this incorporates all of that sort of thing? Could this not say:

Every employee who contravenes any of the provisions of this Act shall be liable to disciplinary action in accordance with the provisions of the Public Service Employment Act.

Mr. Bartlett: There is some difficulty here in that collectively bargained employees have access to the grievance procedure that is set up under their collective

M. Turner (Ottawa—Carleton): Vous pourriez les suspendre de leurs fonctions en leur retirant leur traitement, leur infliger une amende, leur taper sur les doigts ou les renvoyer. C'est un peu vague, n'est-ce pas?

M. Bartlett: C'est voulu, pour la bonne raison que je ne sais si vous tenez à dicter au gouverneur en conseil ce qu'il doit faire si l'une des personnes qu'il a lui-même nommées contrevient à la loi. C'est donc rédigé de telle sorte qu'un rapport est adressé au gouverneur en conseil et que c'est à lui qu'il appartient d'agir. Rien ne nous empêche, je pense, de dire au gouverneur en conseil ce qu'il doit faire, mais nous avons jugé que ce serait manquer à la bienséance et qu'il serait préférable de simplement s'en remettre à...

Le président: Est-ce qu'on ne retrouve pas cela à l'article 32?

M. Bartlett: À l'article 32, la loi donne au gouverneur en conseil le pouvoir de démettre quelqu'un de ses fonctions. Aucune autre sanction n'est prévue, mais il est probable que si le gouverneur en conseil dispose d'autres moyens pour discipliner un sous-chef...

Le président: Oui, il en existe.

M. Bartlett: ... il y aura recours. Il est simplement précisé ici que le renvoi n'est pas la seule mesure disciplinaire.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Le même argument s'applique à l'article 16.

M. Bartlett: C'est exact. L'intention est de prévoir des sanctions disciplinaires, y compris le renvoi, mais que ce dernier ne soit qu'une des options.

M. Turner (Ottawa—Carleton): C'est laissé à l'appréciation de la Commission.

M. Bartlett: Non, l'article 16 vise à les assujettir au même genre de mesure disciplinaire que pour tout autre délit. Dans un cas donné, l'employeur décide, dans un premier temps, de la sanction à appliquer. L'employé qui s'estime lésé peut présenter un grief et avec le temps, l'usage s'établirait de sanctions à appliquer dans certaines situations.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Le comité considère-t-il que nous ne devrions pas davantage préciser ce que devraient être les «mesures disciplinaires»?

Le président: Permettez-moi d'intervenir: est-il clair que ceci couvre tous les cas? Ne serait-il pas possible de dire:

Tout employé qui contrevient à l'une des dispositions de la présente loi est passible de mesures disciplinaires, conformément aux dispositions de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique.

M. Bartlett: Je vois là une difficulté, en ce sens que des employés pour lesquels il y a une convention collective peuvent présenter un grief, dans le cadre de celle-ci, et

[Text]

agreement, and all of the collective agreements certainly provide for that. There is also a document called the "Personnel Management Manual"—it is not a regulation; it does not have quite the status of law, but it is a pretty solidly entrenched administrative document—that opens up the grievance procedure to people who are not part of bargaining agents as well. I have a copy of it here if you would like to see it, but essentially it provides that for grievance purposes an employee includes someone who is otherwise excluded from a bargaining unit because they are in a managerial confidential capacity.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): The question is this: should we define "other disciplinary actions" or should we not?

The Chairman: Mr. Turner's problem is that it looks in this like we are setting up the disciplinary action and the dismissal in this bill, but that is not really what we are doing, is it? We are letting the applicable rules and regulations apply. So if we said:

Every employee who contravenes any provision of this Act shall be liable to disciplinary action, including dismissal, in accordance with the laws, rules and regulations that apply to that employee. . .

Mr. Bartlett: We can certainly do that. We would have to make at least two references, though: one to the Financial Administration Act, because that is where the disciplinary—

The Chairman: Yes, but could we not just say "laws, rules and"?

Mr. Bartlett: Yes. It was the intention that implicit in "liable to disciplinary action" is the disciplinary action to which they are otherwise liable as public employees.

The Chairman: That is true. That is it. Sure—"which they are otherwise liable. . .", because we do not want—at least I do not want, and I do not think Mr. Turner wants either—to set ourselves up as the motors of the disciplinary action. That is contained in other pieces of rules, laws, or regulations.

• 1820

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): That is right.

Mr. Cassidy: I would like to consult a little bit about that. I have a bit of a problem with 16 on disciplinary action. I do not see the need to refer to it any further because I think that is very well understood and if it is ever challenged in the court, there is an established set of procedures for disciplinary action within the Public Service. This is to basically get around the previous act where we had this bizarre situation where a candidate had to complain and none ever did. But if there is some drafting which would be helpful and will make people

[Translation]

toutes les conventions collectives le prévoient. Il existe également un document intitulé «Manuel de gestion du personnel», qui n'est ni règlement, ni tout à fait loi, mais qui est fondé sur une solide tradition administrative. Or, ce document permet même à ceux qui ne relèvent pas d'une convention collective de présenter un grief. J'en ai un exemplaire sous la main, si vous voulez le consulter, mais il y est prévu que tout employé, même ceux qui sont exclus d'une unité de négociation parce qu'ils occupent un poste de gestion à caractère confidentiel, peuvent présenter un grief.

M. Turner (Ottawa—Carleton): La question qui se pose est de savoir si nous devrions définir «toute mesure disciplinaire» ou non?

Le président: La difficulté, pour M. Turner, c'est que nous semblons instituer, dans ce projet de loi, des mesures disciplinaires et le renvoi, alors que ce n'est nullement le cas, n'est-ce pas? Nous ne faisons qu'appliquer les règles et règlements pertinents. Si nous disions, donc:

Tout employé qui contrevient à la présente loi est passible de mesures disciplinaires, y compris le congédiement, conformément aux lois, règles et règlements qui s'appliquent à cet employé. . .

M. Bartlett: Nous pouvons certainement employer ces termes, mais nous devrions nous référer à deux lois au moins, à savoir la Loi sur l'administration financière, parce que c'est là que sont prévues les mesures disciplinaires. . .

Le président: Oui, mais ne suffirait-il pas de dire «lois, règles et»?

M. Bartlett: Oui, l'intention était d'inclure dans «passible de mesures disciplinaires» toute mesure disciplinaire à laquelle il est normalement passible en tant qu'employé de la Fonction publique.

Le président: C'est exact. C'est bien cela. C'est certainement «à laquelle il est généralement passible. . .» parce que nous ne voulons pas—je parle en tout cas pour moi et je ne pense pas que M. Turner le veuille—nous ériger comme instigateurs de mesures disciplinaires. Celles-ci sont prévues dans d'autres textes de lois, règles ou règlements.

M. Turner (Ottawa—Carleton): C'est exact.

M. Cassidy: J'aimerais quelques renseignements là-dessus, car la question des mesures disciplinaires prévues à l'article 16 m'inquiète un peu. Je ne vois pas la nécessité de nous y attarder parce que cela me paraît évident et si la question est portée devant les tribunaux, il existe, au sein de la Fonction publique, un ensemble bien établi de procédures de mesures disciplinaires. Il s'agit là de remédier à l'ancienne loi qui autorisait la situation bizarre dans laquelle un candidat devait protester et nul ne le faisait jamais. Mais je ne vois pas d'objection à

[Texte]

comfortable and basically says it is what already applies, I have no problem with that.

The Chairman: We have had this discussion before, though. You are correct. I mean, it is all known to the Public Service group, but then this is a public law that will be read by others, professors and so on. They might think we are making new grounds here.

Mr. Cassidy: Can I make two other points? One is in subclause 15.(1), where we say that an allegation that a deputy head has contravened "shall be referred to a board". And once you set up a board it is a pretty unwieldy process. I am just wondering whether we want to take the "shall" and make it a "may" and give the commission some discretion.

If they think a frivolous application has been made before it they can basically knock it down. It is very unwieldy and in the event of a frivolous application, if somebody makes an allegation and the commission rejects it as being frivolous and just simply does not act, they can still embarrass the commission or they can go to a Member of Parliament and say the commission does not act; it is a pressure gun. It is not the end of the world, but it does leave a bit of discretion there.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): Yes, it does.

Mr. Cassidy: The second point I wanted to raise is much more major. The threat of dismissal for putting up a lawn sign or doing something like that is extreme. Bearing in mind that this is going to be tested over three or four years anyway, I wonder whether we might consider putting a limit on disciplinary action, at least for rank and file employees. We might say "should be liable to disciplinary action not to exceed six months of suspension".

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): No, we just discussed that. It would apply to existing... "to which they are otherwise liable", I think is what you said.

Mr. Bartlett: Yes, but presumably that includes everything up to and including dismissal.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): Lawn signs will be legal now, in a campaign or under the definition of campaigning or demonstrating or working for a candidate.

Mr. Cassidy: I appreciate that and there are very few things for which a rank and file employee would be subject to discipline. But I am just suggesting that you put a limit on the discipline. Six months for somebody

[Traduction]

employer des termes qui préciseraient utilement les choses et reviendraient à dire que c'est ce qui s'applique déjà.

Le président: Mais nous avons déjà discuté de cette question. Vous avez raison, les gens de la Fonction publique sont bien au courant, mais il s'agit là d'une loi officielle qui sera lue par d'autres, juristes et enseignants, etc. Ils croiront peut-être que nous innovons.

M. Cassidy: Est-ce que vous me permettez deux autres remarques? L'une porte sur le paragraphe 15.(1), où nous disons que «Toute allégation écrite de manquement à la présente loi de la part d'un sous-chef est portée devant un comité». Une fois mise en place, un comité peut être bien encombrant. Je me demandais simplement si nous ne ferions pas bien de remplacer «est» par «peut être» et nous en remettre ainsi, dans une certaine mesure, au jugement de la commission.

Si la commission considère que la demande n'est pas fondée, elle a toute latitude pour la rejeter. C'est une procédure très rigide et si une personne fait une allégation que la commission rejette comme étant dénuée de fondement et refuse d'intervenir, l'auteur de l'allégation peut embarrasser la commission en s'adressant à un député et en accusant la commission d'inaction; c'est un moyen de pression. Ce n'est pas une mesure révolutionnaire, mais elle introduit une certaine souplesse.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Oui, c'est exact.

M. Cassidy: La seconde question que je voulais soulever est beaucoup plus importante. C'est vraiment une mesure très rigoureuse que de laisser planer une menace de congédiement sur une personne qui affiche une pancarte électorale devant sa maison ou qui se livre à une autre activité de ce genre. Ne pourrions-nous pas envisager d'imposer une limite aux mesures disciplinaires, tout au moins pour les employés ordinaires, compte tenu du fait que cette loi sera mise à l'essai pendant trois ou quatre ans. Ainsi, nous pourrions dire «pourrait être passible de mesures disciplinaires ne dépassant pas six mois de suspension».

M. Turner (Ottawa—Carleton): Non, nous venons d'en discuter. Vous disiez, je crois, que cela s'appliquerait «aux mesures auxquelles ils sont normalement passibles».

M. Bartlett: Oui, mais ceci couvre tout, y compris le congédiement.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Les pancartes électorales seront dorénavant autorisées dans une campagne électorale ou dans le cadre de la définition d'une campagne, de manifestations, ou de travail pour un candidat.

M. Cassidy: Je le sais, il y a peu d'actes pour lesquels un employé ordinaire risquerait des mesures disciplinaires, mais je propose simplement que vous imposiez une limite. Six mois pour une personne dont le

[Text]

earning \$40,000 a year is an awful big chunk out of their salary. So we are not talking about a minor penalty here.

Mr. Bartlett: It was only set up as including dismissal because it was felt that committee members may decide there would be some cases in which dismissal would be warranted. But certainly a lesser maximum penalty can be prescribed and you would presumably have available anything below that.

The Chairman: The Governor in Council has that authority over a deputy head anyway, so we are not really—

Mr. Cassidy: No. This is in reference to 16 now, not 15.

The Chairman: Oh!

Mr. Cassidy: Whether you do something similarly for deputy heads and so on is another matter. Also an offence by a deputy head is, by its nature, a more serious matter. I am talking about just rank and file Joes and Sues. That is one where I think it is important that we do, if you will, partly consider some of the submissions that were made to us by the Public Service unions who really were uncomfortable with the idea that someone could still get fired for mistakenly exercising political rights.

Mr. Bartlett: It was prepared as an option that it be a six months suspension. In this version we put dismissal because that was what members might decide, but whatever lesser penalty is appropriate.

Mr. Daubney: I guess really the only likely disciplinary action would be as a result of someone doing something during the workplace in terms of union members.

Mr. Cassidy: Yes.

Mr. Daubney: And the question we have to ask ourselves then is whether it is likely that such conduct could be so heinous and so contrary that the dismissal option should be maintained. I do not know the answer to that.

• 1825

Mrs. Mailly: To go back to clause 15, there seems to be a discrepancy between the French and the English, and it is more of the tone. For instance, it says in French:

15.(1) Toute allégation écrite de manquement à la présente loi de la part d'un sous-chef est portée devant un comité établi. . .

In English, it says:

15.(1) Where any allegation is made in writing to the Public Service Commission that a deputy head. . . the allegation shall be referred to a board

In French it does not say that the allegation is sent to the commission. It just skips over that, and then at the

[Translation]

salaires annuels de 40,000\$ représente une part considérable de ses revenus. Il n'est donc pas question ici d'une peine légère.

M. Bartlett: On a inclus le congédiement uniquement parce que nous considérons que les membres du comité envisageraient peut-être des cas où le congédiement serait justifié, mais on peut certainement prévoir une peine maximum plus légère, et vous pourriez prévoir toutes sortes de peines plus légères que la peine maximum.

Le président: Le gouverneur en conseil dispose de toute façon de ce pouvoir dans le cas d'un sous-chef, de sorte que nous ne sommes pas vraiment. . .

M. Cassidy: Non, nous parlons ici de l'article 16, non de l'article 15.

Le président: Vraiment?

M. Cassidy: Toute décision concernant les sous-chefs est une autre question. Une infraction commise par un sous-chef est, de par sa nature, beaucoup plus grave, mais je parle ici du fonctionnaire ordinaire. C'est pour lui qu'il me paraît important d'étudier certaines des propositions qui nous ont été présentées par les syndicats de la fonction publique qui s'inquiétaient vraiment de l'éventualité du congédiement d'une personne qui avait par inadvertance exercé des droits politiques proscrits.

M. Bartlett: On avait prévu comme option une suspension de six mois. Dans cette version, nous avons prévu le congédiement, parce que nous pensions que c'est ce que voulaient les députés, mais on peut le remplacer par une peine plus légère.

M. Daubney: Je suppose que la seule mesure disciplinaire éventuelle s'appliquerait dans le cas d'une action prise sur le lieu du travail par les membres d'un syndicat.

M. Cassidy: C'est exact.

M. Daubney: Et la question que nous devons nous poser, c'est de savoir s'il est probable qu'une telle conduite soit si odieuse et si rebelle qu'il conviendrait d'envisager la possibilité d'un congédiement. Je ne connais pas la réponse à cette question.

Mme Mailly: Pour en revenir à l'article 15, il semble qu'il y ait une différence entre les versions française et anglaise, où la nuance n'est pas la même. Par exemple, dans la version française, on dit ceci:

15.(1) Toute allégation écrite de manquement à la présente loi de la part d'un sous-chef est portée devant un comité établi. . .

Et dans la version anglaise, on dit ceci:

15.(1) Where any allegation is made in writing to the Public Service Commission that a deputy head. . . the allegation shall be referred to a board

En français, il n'est pas stipulé que l'allégation est portée devant la commission. En outre, vers la fin du

[Texte]

end of the paragraph in French it says *le sous-chef ou leurs représentants ont l'occasion*, have the opportunity, whereas in English it says "shall be given an opportunity". It is much stronger in English.

The Chairman: I do not know how you compare the two languages, but there is somewhat of a flaw in clause 15, and I was going to refer to it before. The draftspeople tried to avoid personalizing the allegation. They did it in an objective way, so you do not know who is making this allegation, and because you do not know who is making it, you do not know how it is coming forward. I think that throws the provision into a difficult situation, because you cannot get around the fact that somebody has to make the allegation. A person has to make the allegation. When the person makes the allegation, they have to make it to somebody, and they have to make it in some kind of way.

Mrs. Mailly: It is even more vague in French, because not only are you not saying who is doing it, but you are not saying where it is going. You are saying that eventually a committee. . .

The Chairman: By some magical process it gets to a certain point.

Mrs. Mailly: It is suddenly before a committee.

The Chairman: I think you are going to have to review that and face whether you are going to allow any person to make an allegation, or it is a restricted right.

Mr. Cassidy: That is why I suggested the commission should have the discretion to screen.

The Chairman: Yes, that is what was wrong. That is why questions like that are raised. If you do not know who is making the allegation, then you do not know how to test it. If any person can make an allegation, and that is what is now provided—you do not want to say any person but you have done it indirectly—then the commission really has to have some right to vet that allegation before they take it a step further, because it may be just vexatious, mean-spirited, or whatever.

Mr. Bartlett: I thought we had just agreed that the "shall" would be changed to "may".

Mr. Cassidy: I think Howard wants to say that the allegation shall be reviewed by the commission and may be referred to a board. Therefore, at least the allegation is seen at a high level.

Mr. Bartlett: Do you want it personalized? The intention certainly is that it has to be made by somebody who is willing to identify himself. That was the purpose of requiring that it be made in writing and that it contain sufficient details to inform the deputy head about the alleged contravention. I suppose we could say "required to be signed" or "where any person makes an allegation in writing".

The Chairman: I think it is a matter of legal principle. If a person makes an allegation and takes responsibility

[Traduction]

paragraphe, en français, on dit: «le sous-chef ou leurs représentants ont l'occasion», tandis qu'en anglais, on dit *shall be given an opportunity*. Le texte est beaucoup plus fort en anglais.

Le président: Je ne sais pas comment comparer les deux langues, mais il y a une lacune à l'article 15, et je voulais en parler auparavant. Les rédacteurs ont essayé d'éviter de personnaliser l'allégation. Ils l'ont fait de façon objective, de sorte que nul ne connaît l'auteur de l'allégation, et de ce fait, on ne sait pas non plus comment elle est faite. Cette disposition suscite quelques difficultés, puisqu'il faut bien admettre que quelqu'un doit faire cette allégation. Quand on fait une allégation, il faut bien s'adresser à quelqu'un et procéder d'une certaine façon.

Mme Mailly: Le texte est encore plus vague en français, car non seulement on ne précise pas qui est l'auteur de l'allégation, mais on ne dit pas non plus à qui elle est adressée. Il est dit simplement qu'un comité. . .

Le président: Oui, l'allégation est communiquée comme par magie.

Mme Mailly: Un comité en est soudain saisi.

Le président: Il va falloir examiner cette question et déterminer si, oui ou non, tout le monde aura le droit de faire une allégation ou s'il s'agit d'un droit restreint.

M. Cassidy: C'est pourquoi j'ai dit que la commission devrait avoir le pouvoir d'examiner les allégations au préalable.

Le président: Oui, c'est là qu'est le problème. C'est ce qui justifie des questions comme celles-ci. Si l'on ne connaît pas l'auteur de l'allégation, il est impossible de la vérifier. Si n'importe qui peut faire une allégation, et c'est ce qui est prévu actuellement—on ne précise pas n'importe qui, mais on en arrive indirectement au même résultat—la commission doit vraiment avoir le droit de vérifier cette allégation avant de porter l'affaire plus loin, car elle peut être simplement le fait d'une personne fâchée, d'une mesquinerie ou autre motif de ce genre.

M. Bartlett: Je pensais que nous étions convenus de modifier le terme «shall» par «may», dans la version anglaise.

M. Cassidy: Ce que veut dire Howard Bartlett, c'est que la commission examinera l'allégation et pourra la renvoyer à un comité. L'allégation sera donc au moins vérifiée à un niveau supérieur.

M. Bartlett: Tenez-vous à la personnaliser? Il est évident que les rédacteurs souhaitent que l'allégation émane d'une personne qui est prête à s'identifier. C'est pourquoi on exige qu'elle soit faite par écrit et soit suffisamment détaillée pour renseigner le sous-chef au sujet de l'infraction alléguée. Je suppose que l'on pourrait dire «devant être signée» ou «lorsqu'une personne fait une allégation par écrit».

Le président: C'est une question de principe juridique. Si une personne fait une allégation et en assume la

[Text]

for it, that is one thing, because they can be prosecuted, or it would be an actionable wrong for them to make false allegations. But if you are not stressing who makes the allegation, then you should be very careful to make sure that the allegation is reviewed by a proper authority before it goes any further.

I go along with opting for the second point. We do not care who makes the allegation, but it should be reviewed and adjudged to have some merit before it goes any further. In that process, that means the Public Service Commission becomes the decision-maker on the allegation in terms of having some merit. At that point you do not really care who makes the allegation. They have looked at the facts and decided there is some merit to the statement, so they pursue the case. I gather that is what you are getting at.

Mr. Bartlett: What you are saying is that as long as we add these words, we do not need to personalize it.

The Chairman: That is right, as long as the Public Service Commission have some responsibility to look at the allegation and decide whether it ought to be pursued.

Mr. Daubney: What sort of language would you suggest there, Mr. Chairman?

• 1830

The Chairman: That they are satisfied there is merit.

Mr. Daubney: That a prima facie case has been made, or something like that, not a frivolous—

The Chairman: I would just say «merits», to avoid technical language. But I do not know if that solves the problem *en français*.

Mrs. Mailly: No, it does not, because you are still skipping a step there.

Il y a aussi le terme «manquement». On est habitué à dire «manque». C'est peut-être un terme juridique, mais ce n'est pas un terme qu'on voit souvent. On parle de contravention, on parle d'un manque à un devoir, de manquer à un devoir, mais c'est la première fois que je vois «manquement».

It is a very strange word. Maybe they picked it out of some legalese or whatever. It is very awkward. *Manquement*. . . they have invented a word.

Mr. L.-P. Côté: I will have to look in my notes.

Mrs. Mailly: Maybe it is a typing error or something.

Mr. L.-P. Côté: No, it is not a typing error.

Mrs. Mailly: Usually when you say failure to do something, you say a contravention, *une contravention*, or

[Translation]

responsabilité, c'est une chose, car elle peut faire l'objet de poursuites s'il s'agit d'une allégation non justifiée. Toutefois, si l'on ne précise pas qui est l'auteur de l'allégation, il faut prendre garde à ce que l'allégation soit vérifiée par les autorités compétentes avant d'aller plus loin.

Je suis favorable à la deuxième option proposée. Peu importe qui est l'auteur de l'allégation, mais il faut la vérifier et en prouver le bien-fondé avant de porter l'affaire plus loin. Autrement dit, au cours de ce processus, la Commission de la fonction publique est l'organisme responsable de juger du bien-fondé de l'allégation. À ce moment-là, peu importe qui en est l'auteur. La commission examine les faits et décide si l'allégation est fondée, en vue de poursuivre ou non l'affaire. Je suppose que c'est là que vous voulez en venir.

M. Bartlett: D'après vous, donc, il est inutile de personnaliser l'allégation à condition d'ajouter cette précision.

Le président: C'est exact, à condition que la Commission de la fonction publique soit chargée d'examiner l'allégation et de décider s'il y a lieu ou non de poursuivre l'affaire.

M. Daubney: Quel libellé proposez-vous, monsieur le président?

Le président: Que la commission est convaincue du bien-fondé de l'allégation.

M. Daubney: Qu'elle a été jugée fondée à prime abord, ou autre, et qu'il ne s'agit pas d'une allégation frivole. . .

Le président: Je me contenterai d'utiliser le terme «merits», pour éviter de recourir au jargon technique. Toutefois, je ne sais pas si cela résoudra le problème en français.

Mme Mailly: Non, car on continue à sauter une étape.

There is also the word «manquement». We usually say «manque». It may be a legal word, but it is not often seen. You refer to «contravention», you refer to a «manque à un devoir», to «manquer à un devoir», but it is the first time that I see the word «manquement».

C'est un terme très étrange. Il provient peut-être du jargon juridique ou autre. C'est très bizarre. «Manquement». . . ils ont inventé un mot.

M. L.-P. Côté: Je vais vérifier dans mes notes.

Mme Mailly: Il s'agit peut-être d'une erreur typographique ou autre.

M. L.-P. Côté: Non, ce n'est pas une erreur typographique.

Mme Mailly: En général, lorsqu'on parle de ne pas faire quelque chose, on dit qu'il s'agit d'une

[Texte]

you say *un manque à quelque chose*. But *manquement* is an adverb I have never seen before.

Mr. L.-P. Côté: I believe it is also a noun.

Mrs. Mailly: A noun; but an adverb—

Mr. L.-P. Côté: I will have to check.

Mrs. Mailly: Then we use it later. In clause 17 we are saying the opposite in French of what we are saying in English. We are saying “is liable to two thousand dollars or to imprisonment for a term not exceeding”... or to both. In French we are saying to one or the other.

Mr. L.-P. Côté: No, in this one it is accepted practice to reverse the way things are said in English and in French. So if you really look at the French and English, they do say the same thing. But things are reversed.

Mme Mailly:

17. Quiconque contrevient à l'article 9 commet une infraction et encourt, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, une amende maximale de deux mille dollars et un emprisonnement maximal de six mois, ou l'une de ces peines.

Mr. L.-P. Côté: «L'une de ces peines» arrive en dernier lieu, tandis que...

Mrs. Mailly: It comes out sounding as if what you are saying, if you look at it...

... sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, une amende maximale... et un emprisonnement... ou l'une de ces peines.

It says liable to a fine of \$2,000 and imprisonment of six months or one of these, whereas in English you are saying not exceeding \$2,000 or... and then “or to both”. It is just strange.

M. Cassidy: C'est la même chose. C'est exactement la même chose.

Mrs. Mailly: When you see the words “to both” and you see in French *l'une de ces*, I know the sum total comes out all right, but it is very strange. Do we have to do it that way?

Mr. L.-P. Côté: Yes, because this clause was borrowed from the Justice drafting manual in French.

Mrs. Mailly: But maybe they made a mistake. They do make mistakes.

Mr. L.-P. Côté: But it is the recommended manual. It is the only Bible we have.

Mrs. Mailly: Lord save us.

Il faudrait regarder.

[Traduction]

contravention, ou d'un manque à quelque chose. Toutefois, «manquement» est un adverbe que je n'ai jamais vu.

M. L.-P. Côté: Je crois que c'est également un substantif.

Mme Mailly: Un substantif; mais un adverbe...

M. L.-P. Côté: Je vais devoir vérifier.

Mme Mailly: Le terme revient aussi plus loin. À l'article 17, la version française dit le contraire de la version anglaise. On dit en anglais: «is liable to two thousand dollars or to imprisonment for a term not exceeding... or to both». En français, on dit l'une ou l'autre.

M. L.-P. Côté: Non, l'usage veut que l'ordre des phrases soit inversé dans les versions anglaise et française. Ainsi, si vous regardez de près le texte français et le texte anglais, vous verrez qu'ils disent la même chose, mais dans un ordre différent.

Mrs. Mailly:

17. Quiconque contrevient à l'article 9 commet une infraction et encourt, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, une amende maximale de deux mille dollars et un emprisonnement maximal de six mois, ou l'une de ces peines.

Mr. L.-P. Côté: “L'une de ces peines” comes in last, where as...

Mme Mailly: On dirait que vous voulez dire, si l'on y regarde de plus près...

... sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, une amende maximale... et un emprisonnement... ou l'une de ces peines.

Par contre, dans la version anglaise, on parle d'une amende d'au plus 2,000\$ ou... et ensuite «or to both», ou les deux. C'est étrange.

Mr. Cassidy: It is the same thing. It is exactly the same thing.

Mme Mailly: Lorsqu'on voit l'expression *to both* et, en français, «l'une de ces», je sais que le résultat final est le même, mais cela paraît étrange. Faut-il l'énoncer de cette façon?

M. L.-P. Côté: Oui, car cette disposition provient du manuel de rédaction en français du ministère de la Justice.

Mme Mailly: Ils ont peut-être fait une erreur. Cela arrive parfois.

M. L.-P. Côté: Il s'agit du manuel de rédaction recommandé. C'est la seule bible que nous ayons.

Mme Mailly: Dieu nous garde.

It should be looked at.

[Text]

The Chairman: If you get prosecuted on that provision, it helps to be prosecuted *en français*.

Mrs. Mailly: That is right. Which has dominance?

Mr. Bartlett: Could I ask for final clarification? Was it agreed that clause 16 would be amended to provide that it is not to exceed a suspension of six months?

Mr. Cassidy: We are just coming to that.

The Chairman: I thought the consensus under clause 16 was that you just put in words to indicate that we are referring to other laws and procedures about discipline.

Mr. Cassidy: If you do that, Howard, would it be possible to remove the reference to dismissal?

The Chairman: There is nothing wrong. . . yes. If they cannot dismiss under the other procedure, I do not think we intended to give—

Mr. Cassidy: We only give something that is not already there.

The Chairman: Yes, we are not giving something—

Mr. Daubney: They can dismiss somebody—

Mr. Bartlett: I think the effect will be the same.

Mr. Cassidy: The main thing is you do not want to incite to that, because there is a concept of stepped or progressive discipline. On the first offence you get dealt with lightly. The second time around, if you are persistently campaigning in the offices of the Finance department, after two or three times they get you.

Mr. Daubney: But they would not be able to do that, under your suggestion. They need six months—

• 1835

Mr. Cassidy: But then they could leave out the reference to dismissal. If you leave it in, they might say that the first time you show up with a button on, that is it, and you are out.

The Chairman: What we will be saying is that you are liable to disciplinary action under the rules and laws and so on that apply to the—

Mr. Cassidy: In accordance with established practice, or whatever. Yes.

The Chairman: So if that includes dismissal, it is dismissal or suspension or whatever. We are not abrogating or derogating from what already exists.

Mr. Cassidy: I suspect that is workable.

The Chairman: On this clause 17, which is, as you say, the normal provision—

[Translation]

Le président: Si l'on fait l'objet de poursuites en vertu de cette disposition, il vaut mieux être poursuivi en français.

Mme Mailly: C'est exact. Quelle version a priorité sur l'autre?

M. Bartlett: Puis-je demander une dernière explication? A-t-il été convenu que l'article 16 serait modifié pour prévoir que la sanction ne doit pas être supérieure à une suspension de six mois?

M. Cassidy: Nous y arrivons.

Le président: Je pensais que, à l'article 16, nous étions convenus de rédiger la disposition de façon à préciser qu'en matière de discipline, on se reporterait aux autres lois et procédures en vigueur.

M. Cassidy: Dans ce cas, Howard, serait-il possible de supprimer l'allusion au congédiement?

Le président: Il n'y a rien de mal. . . oui. Si le congédiement n'est pas prévu en vertu des autres procédures, je ne pense pas que notre intention soit de. . .

M. Cassidy: Nous nous contentons d'ajouter quelque chose de nouveau.

Le président: En effet, nous ne donnons rien. . .

M. Daubney: On peut congédier une personne. . .

M. Bartlett: L'effet sera le même, à mon avis.

M. Cassidy: Il faut toutefois éviter d'encourager ce genre de mesure disciplinaire, en raison du caractère progressif des mesures disciplinaires. À la première infraction, on s'en tire à moindre mal. En cas de récidive, si l'on continue à mener campagne dans les bureaux du ministère des Finances, on se fait prendre à la deuxième ou troisième occasion.

M. Daubney: Mais d'après ce que vous proposez, cela serait impossible. Il faut six mois. . .

M. Cassidy: On pourrait donc laisser tomber l'allusion au congédiement. Si elle est maintenue, on pourra s'en servir pour congédier quelqu'un la première fois où il se présentera avec un macaron à la boutonnière.

Le président: Cela revient à dire qu'une personne est passible de mesures disciplinaires en vertu des règlements et lois et autres qui s'appliquent au. . .

M. Cassidy: Conformément à l'usage établi, ou autre, en effet.

Le président: Si ces règlements prévoient le congédiement, il y aura congédiement ou suspension ou autre. Nous ne supprimons rien des règlements en vigueur et n'y ajoutons rien.

M. Cassidy: Cela me paraît raisonnable.

Le président: Au sujet de l'article 17 qui est, comme vous le dites, la disposition normale. . .

[Texte]

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): Where is that from? How is that entered here?

Mr. Bartlett: Clause 17 has been provided because section 9 refers to any person. It could be a person inside the Public Service who is liable to discipline, but it could be a person from outside the Public Service as well. It was intentionally drafted so that it might, for example, protect an employee from being approached by a party agent who was not a Public Service employee. It was felt that we would then need some sort of penalty.

The Chairman: This is my contribution to this bill. A subsection should be added, saying that apart from this, section 115 in the Criminal Code does not apply. Section 115 in the Criminal Code can be applied to any provision that says "no person shall". There are other prohibitions in the bill.

Mr. Cassidy: I believe what is being said here as well is it is open, therefore, to the government to actually prosecute under this section. Let us suppose a supervisor is twisting the arm of the work gang that works underneath him to go and work on a campaign, and for that coercion in addition to, or as a substitute for disciplinary action, they could decide to take him to court.

Mr. Bartlett: Either are available to them, or both. It was felt that in some circumstances that might be justified when we are talking about intimidation.

Mr. Cassidy: Only because of intimidation and coercion.

Mr. Daubney: There is no change in clause 18.

Mr. Bartlett: No. Clause 18 is the same.

Mr. Daubney: Does that complete it, except for some of these additional references to other statutes?

The Chairman: Yes.

Perhaps you could enlighten all of us who do not otherwise know. These are provisions that were added at the suggestion or request or advice of the Department of Justice. They do not relate to our deliberation so much as to advice we received externally.

Mr. L.-P. Côté: These are provisions that should have been included in the bill, so it is an error of omission on my part. To make sure there will not be any incongruity with other acts and sections within the Public Service Employment Act, I drafted all these amendments. I am merely repealing section 32.

In the case of the National Film Act, these are amendments that bear minimum consequences, if any. In the case of the National Film Act, there is a bit of a problem because there are people under this act who are appointed, and according to subsection 13.(3) they are politically restricted. But I did not feel that in this bill I should make a choice and declare them to be politically

[Traduction]

M. Turner (Ottawa—Carleton): D'où vient-il? Pourquoi se trouve-t-il dans ce projet de loi?

M. Bartlett: L'article 17 est prévu parce qu'à l'article 9, dans la version anglaise, on dit *any person*. Il peut s'agir d'un employé de la fonction publique qui est passible de mesures disciplinaires, mais il peut s'agir aussi de quelqu'un de l'extérieur. Cet article a été rédigé ainsi à dessein de façon à protéger un employé, par exemple, contre toute influence de la part d'un agent de parti qui n'est pas fonctionnaire lui-même. C'est pourquoi il a été jugé nécessaire de prévoir une sanction quelconque.

Le président: Voici ce que je voudrais contribuer à ce projet de loi. Il faudrait ajouter un paragraphe disant que mis à part cette question, l'article 115 du Code criminel ne s'applique pas. L'article 115 peut s'appliquer à toutes dispositions qui commencent par les termes «*no person shall*». Il existe d'autres interdictions dans le projet de loi.

M. Cassidy: Cette disposition prévoit également que le gouvernement est donc libre d'intenter véritablement des poursuites en vertu de cet article. Supposons qu'un surveillant force la main des membres de l'équipe de travail qui relève de lui pour les obliger à participer à une campagne et qu'en guise de mesures disciplinaires ou en plus de celles-ci, ils décident de le trainer devant les tribunaux.

M. Bartlett: Les deux solutions sont possibles. On a estimé que cela serait justifié dans certains cas lorsqu'il y a tentative d'intimidation.

M. Cassidy: Seulement en raison de l'intimidation et de la coercion.

M. Daubney: Aucun changement n'est apporté à l'article 18.

M. Bartlett: Non. L'article 18 reste le même.

M. Daubney: Est-ce tout, à l'exception de certains autres renvois à d'autres lois?

Le président: Oui.

Vous pourriez peut-être éclairer la lanterne de ceux d'entre nous qui en ont besoin. Ces dispositions ont été insérées dans le projet de loi à la demande ou sur les conseils du ministère de la Justice. Elles ne sont pas tant le fruit de nos délibérations que des conseils que nous avons reçus de l'extérieur.

M. L.-P. Côté: Ces dispositions auraient dû être insérées dans le projet de loi, et il s'agit donc d'une erreur ou d'une omission de ma part. Pour s'assurer qu'il n'y aura pas d'incompatibilité avec d'autres lois et articles de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, j'ai rédigé tous ces amendements. J'abroge simplement l'article 32.

En ce qui a trait à la Loi nationale sur le film, ces amendements n'ont guère d'incidence, voire aucune. Pour cette loi, un problème se pose, car certaines personnes qui sont nommées aux termes de cette loi font l'objet de restrictions sur le plan politique conformément au paragraphe 13.(3). Toutefois, je n'ai pas jugé bon de faire un choix dans ce projet de loi et de déclarer si elles

[Text]

restricted or politically unrestricted, so I simply erased any mention to the Public Service Employment Act in subsection 13.(3) of the National Film Act.

• 1840

The Chairman: These are basically, in your judgment, consequential amendments as a result of the repeal of section 32 of the Public Service—

Mr. L.-P. Côté: Yes, except maybe for the National Film Act. There might be a bit of a procedural problem.

The Chairman: Can we effectively address that in this committee, simply saying that you regard that as the appropriate consequence?

Mr. L.-P. Côté: Not really, because in this case I am saying that the persons who are appointed under the National Film Act... they used to have limited or not any political rights. By repealing any mention to the Public Service Employment Act, they are in fact free to engage in any political activity. I would assume that in a later act this question would be addressed.

Mr. Cassidy: I am okay on the remaining sections. I do have a question about item 25, the very last one. Perhaps the staff could explain what that particular amendment means.

Mr. L.-P. Côté: It might be helpful if I distribute the actual clause 34. Basically in clause 34 we are saying the Governor in Council may make regulations—

The Chairman: Is this simply to preserve the existing situation with respect to—

Mr. L.-P. Côté: Section 32 has been repealed. In Section 34 of the Public Service Employment Act, the Governor in Council may make regulations prescribing the manner in which inquiries shall be instituted and conducted for the purpose of section 32, which will not exist any more.

Mr. Cassidy: That is fine.

Mrs. Mailly: I did some preliminary work on how we could do something about the gender and I am giving it to Mr. Côté, including a little text that he might consider to put at the front of the law that says *Le texte de cette loi reconnaît l'égalité des sexes dans l'usage du genre masculin ou féminin*. Then I went through the text till article 10, to see how very easily you can use the word "person" without any confusion whatsoever.

Mr. Cassidy: What happens now?

The Chairman: We have virtually done it clause by clause and I think fairly extensively. We have put a lot of

[Translation]

doivent jouir de droits restreints ou illimités sur le plan politique, et c'est pourquoi je me suis contenté de supprimer toute allusion à la Loi sur l'emploi dans la fonction publique du paragraphe 13.(3) de la Loi nationale sur le film.

Le président: À votre avis, il s'agit essentiellement d'amendements corrélatifs découlant de l'abrogation de l'article 32 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique...

M. L.-P. Côté: Oui, à l'exception peut-être de la Loi nationale sur le film. Il y a peut-être là un petit problème de procédure.

Le président: Le comité est-il à même de le résoudre en disant simplement que vous considérez cela comme la conséquence normale?

M. L.-P. Côté: Pas vraiment, parce que dans ce cas, je dis que les personnes nommées aux termes de la Loi nationale sur le film... Auparavant, elles jouissaient de droits politiques restreints, voire nuls. En abrogeant tout renvoi à la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, on leur permet en réalité de se livrer à toute activité politique. Je suppose que cette question sera réglée dans une loi ultérieure.

M. Cassidy: Je n'ai aucune objection à l'égard des autres articles. J'ai une question à poser au sujet de la motion 25, la toute dernière. Les attachés de recherche pourraient peut-être m'expliquer le sens de cet amendement.

M. L.-P. Côté: Il serait peut-être utile que je distribue le texte de l'article 34. Fondamentalement, nous disons à l'article 34 que le gouverneur en conseil peut, par règlement...

Le président: Vise-t-on simplement à maintenir la situation actuelle à l'égard de...

M. L.-P. Côté: L'article 32 a été abrogé. En vertu de l'article 34 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, le gouverneur en conseil peut, par règlement prescrire la façon dont les enquêtes seront entreprises et menées aux fins de l'article 32, qui n'existera plus.

M. Cassidy: C'est bien.

Mme Mailly: J'ai fait quelques travaux préliminaires sur la façon dont nous pourrions remédier aux problèmes du genre et je remets la feuille à M. Côté, en même temps qu'un petit texte qu'il pourra envisager d'insérer au début de la loi, et que voici: «Le texte de cette loi reconnaît l'égalité des sexes dans l'usage du genre masculin ou féminin». Puis j'ai examiné le texte jusqu'à l'article 10, pour voir à quel point il est facile d'utiliser le terme «personne» sans la moindre confusion.

M. Cassidy: Et maintenant?

Le président: Nous avons pratiquement terminé l'étude article par article, de façon assez approfondie. Nous y

[Texte]

time in, and it has been reasonably effective. I want to thank all the members of the committee. I think what we probably have to do now, and counsel and staff can correct me if I am wrong, is allow them to incorporate the changes into a redraft of this. Then we can come back and review those changes, hopefully in a fairly quick fashion and as soon as possible. In the meantime, I would like to undertake, with your consent and concurrence, to discuss with Mr. Gauthier what we have done. I hope that he will be able to attend the next meeting, prepared to look at them with the changes. Perhaps we can wind it up at that meeting.

I think we have to take some specific steps to determine what the legal status of the bill will be if its amended and changed in this manner. And I think possibly we have to get consultation with the Speaker or his staff, because we do not want to run into any difficulty on the floor of the House.

• 1845

Mr. Bartlett: There is a meeting scheduled for next Tuesday.

The Chairman: Is that too early?

Mr. Bartlett: There is some fairly substantial redrafting to do, so Tuesday may be a little early. Would Thursday...?

Mr. Cassidy: I have no problems with Thursday, because I am here in the afternoon but I am also not here in the afternoon. . .

The Chairman: Well, I think it is essential that you ensure the attendance of Mr. Gauthier. As I said, we would have to be in a position, I think, to report the bill favourably to our colleagues in each of the parties. We are not going to accomplish anything by doing something in his absence, I believe.

Mr. Cassidy: Clearly if it is at all possible to do it by Tuesday it would perhaps be desirable in terms of getting something out.

The Chairman: Since we have gone over it so carefully in the committee and if the changes are not great and can be agreed to, would it be possible that we meet at some odd time like 6 p.m. on Tuesday, which normally does not conflict with anything else?

Mr. Daubney: What time slot do we have?

The Clerk of the Committee: I have made arrangements to reserve a room for 3.30.

Mr. Daubney: I would prefer to do it then.

The Chairman: It is the staff's concern that this does not give them sufficient time.

Mr. Daubney: Or later in the afternoon, but we have Ontario caucus at 6 p.m. on Tuesday night. I do not like to miss those meetings.

[Traduction]

avons consacré beaucoup de temps et notre discussion a été assez efficace. Je tiens à remercier tous les membres du comité. Ce que nous devons sans doute faire maintenant, et l'avocat et les attachés de recherche me corrigeront si je me trompe, c'est de leur permettre d'insérer les modifications dans une nouvelle version du projet de loi. Puis nous pourrions nous réunir et examiner ces modifications, si possible dans les plus brefs délais. Dans l'intervalle, je voudrais m'engager, avec votre consentement, à discuter de ce que nous avons fait avec M. Gauthier. J'espère qu'il pourra être présent à la prochaine séance et prêt à examiner tous ces changements. Nous pourrions peut-être conclure nos délibérations à ce moment-là.

À mon avis, nous avons pris des mesures précises pour déterminer quel sera le statut juridique du projet de loi s'il est modifié de cette façon. Nous devons peut-être consulter le Président de la Chambre ou les membres de son personnel, si nous voulons éviter de nous heurter à des problèmes à la Chambre.

M. Bartlett: Une réunion est prévue mardi prochain.

Le président: Est-ce trop tôt?

M. Bartlett: De nombreux passages doivent être rédigés à nouveau, et mardi c'est peut-être un peu tôt. Est-ce que jeudi...?

M. Cassidy: Jeudi me convient, car je suis là dans l'après-midi, mais en même temps, je ne suis pas là. . .

Le président: Eh bien, il est indispensable de nous assurer de la présence de M. Gauthier. Je le répète, nous devons être en mesure de faire rapport du projet de loi de façon favorable à nos collègues de tous les partis. Nous n'arriverons à rien si nous agissons en son absence, d'après moi.

M. Cassidy: S'il est possible de le faire d'ici mardi, ce serait peut-être souhaitable si nous voulons que le rapport sorte.

Le président: Puisque nous avons examiné le projet de loi attentivement au comité et que les modifications sont minimes et faciles à accepter, serait-il possible de nous réunir vers les 18 heures mardi, heure à laquelle, normalement, nous n'avons aucune autre obligation?

M. Daubney: Quelle est l'heure prévue pour la réunion?

Le greffier du Comité: J'ai pris des dispositions pour réserver une salle à 15h30.

M. Daubney: Je préférerais que ce soit à cette heure-là.

Le président: Le personnel craint de ne pas avoir suffisamment de temps.

M. Daubney: Ou plus tard dans l'après-midi, mais mardi soir, le caucus de l'Ontario se réunit à 18 heures. Je n'aime pas manquer ces réunions.

[Text]

The Chairman: Wednesday, no?

Mr. Cassidy: On Wednesday I am out of town.

Mr. Daubney: If we could meet at 4.30 on Tuesday, that gives you basically a full working day on Tuesday as well.

The Chairman: But it is not a case of. . . It is when everybody can meet.

Mr. Daubney: I know that, but I am suggesting that probably that is a time when everyone can meet.

The Chairman: No, staff are saying they cannot be ready. They will have difficulty with Tuesday.

Mr. L.-P. Côté: It took Mr. Bartlett and me nearly two weeks to come to this draft.

The Chairman: I am sure it did.

Mr. L.-P. Côté: I am afraid that we will have great difficulties to make sure in just two to three days that the concerns of the committee will be properly addressed. I would request at least one week, or Friday, or Thursday, if possible.

Mr. Cassidy: Mr. Chairman, I have to say this to staff. We have a very serious problem here. There might be an election called on July 14. If this bill passes report stage and third reading in the House, it still has to go to the Senate. We do not know when the two Houses of Parliament are going to rise for the summer, if they rise at all. I think there is real need for urgency here, even if it means a request to staff to find a way to put in the extra hours to do this and to meet a political timetable and hopefully get some compensation in time at the beach after you have done this.

Mr. L.-P. Côté: It is just that in this case we have been working 12 hours a day on this, so it is not a question of not working; it is just a question of having enough hours to do it. In this I include the weekend, of course.

The Chairman: Well, you also have the difficulty of trying to meet the requirements in both languages and providing the documentation. It is not simply doing the work; you have to get it all refined and documented for presentation to the committee. I do not even see how you can do that in the matter of a working day or two.

Mr. Bartlett: I suggest that perhaps if there is a meeting already scheduled for next Tuesday, we simply do what we can to get it all redrafted by then. And if on Tuesday we are really having substantial problems, then we will have to get in touch and indicate that. But we will do our best to have it ready for Tuesday.

Mr. Cassidy: We cannot ask for more than that. That is okay.

[Translation]

Le président: Et mercredi?

M. Cassidy: Mercredi, je ne serai pas là.

M. Daubney: Si nous pouvions nous réunir à 16h30 mardi, cela vous laisserait presque toute la journée du mardi en plus.

Le président: Mais il ne s'agit pas de. . . Il faut voir à quel moment tout le monde peut être présent.

M. Daubney: Je le sais, mais je pense que c'est une heure où tout le monde pourra sans doute être là.

Le président: Non, notre personnel nous dit qu'il ne pourra pas être prêt. Cela leur paraît difficile pour mardi.

M. L.-P. Côté: Il nous a fallu près de deux semaines, à M. Bartlett et à moi, pour préparer cette ébauche.

Le président: Je n'en doute pas.

M. L.-P. Côté: Je crains qu'il ne soit difficile de tenir compte de toutes les préoccupations du comité en deux ou trois jours à peine. Je vous demanderais de nous laisser au moins une semaine, ou au moins jusqu'à jeudi ou vendredi si possible.

M. Cassidy: Monsieur le président, voici ce que je voudrais dire aux membres de notre personnel. Nous nous heurtons à un grave problème. Les élections risquent d'être déclenchées le 14 juillet prochain. Si ce projet de loi est adopté à l'étape du rapport et de la troisième lecture à la Chambre, il faudra encore que le Sénat l'étudie. Nous ne savons pas quand les deux Chambres du Parlement vont ajourner pour l'été, si même elles ajournent. Il faut agir au plus vite, même si, pour cela, le personnel doit travailler quelques heures supplémentaires de façon à respecter un emploi du temps politique, et en être dédommagé à une date ultérieure, en se reposant après avoir fourni l'effort nécessaire.

M. L.-P. Côté: Il se trouve qu'en l'occurrence, nous avons déjà travaillé 12 heures par jour à ce projet de loi, et ce n'est donc pas une question de mauvaise volonté; il s'agit simplement d'avoir le temps de le faire. Quand je dis 12 heures par jour, j'inclus les fins de semaine, évidemment.

Le président: Vous aurez aussi des problèmes pour assurer la conformité entre les deux langues et compiler la documentation voulue. Il ne s'agit pas simplement de faire le travail, il faut que tout soit fin prêt pour présenter au comité. Je ne vois pas comment vous pourriez le faire en un ou deux jours ouvrables.

M. Bartlett: Si une réunion est déjà prévue pour mardi prochain, nous pourrions faire tout notre possible pour rédiger toute la nouvelle version d'ici là. Et si mardi, nous nous heurtons vraiment à de gros problèmes, nous communiquerons avec vous et vous en ferez part. Toutefois, nous ferons tout notre possible pour que ce soit prêt mardi.

M. Cassidy: On ne peut rien demander de plus. C'est très bien.

[Texte]

The Chairman: Let me end by saying that we do appreciate the monumental task of pulling all this together in that timeframe in the manner and form in which it was presented, because I found it very effective. So I want to thank you and the members of the committee.

We will meet again at the call of the Chair, depending upon the availability of the material and the members of the committee. Thank you very much. We are now adjourned.

[Traduction]

Le président: Je conclurai en disant que nous sommes conscients de la tâche énorme que représente ce travail compte tenu des délais auxquels nous sommes soumis, et j'estime que vous avez agi de façon très efficace. C'est pourquoi je tiens à vous en remercier ainsi que les membres du comité.

Nous nous réunirons à nouveau sur convocation du président, en fonction de la disponibilité de la documentation et des membres du comité. Je vous remercie beaucoup. La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 9

Tuesday, June 14, 1988

Chairman: Howard Crosby

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 9

Le mardi 14 juin 1988

Président: Howard Crosby

*Minutes of Proceedings and Evidence of the
Legislative Committee on*

BILL C-273

**An Act respecting political
rights of public employees**

*Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif
sur le*

PROJET DE LOI C-273

**Loi sur les droits politiques
des fonctionnaires**

RESPECTING:

Order of Reference

CONCERNANT:

Ordre de renvoi



Second Session of the Thirty-third Parliament,
1986-87-88

Deuxième session de la trente-troisième législature,
1986-1987-1988

LEGISLATIVE COMMITTEE ON BILL C-273

Chairman: Howard Crosby

Members

Michael Cassidy
David Daubney
Jean-Robert Gauthier
Jim Hawkes
Barry Moore
Bill Tupper
Barry Turner

(Quorum 4)

Charles Robert
Clerk of the Committee

COMITÉ LÉGISLATIF SUR LE PROJET DE LOI C-273

Président: Howard Crosby

Membres

Michael Cassidy
David Daubney
Jean-Robert Gauthier
Jim Hawkes
Barry Moore
Bill Tupper
Barry Turner

(Quorum 4)

Le greffier du Comité
Charles Robert

REPORT TO THE HOUSE

Tuesday, June 21, 1988

The Legislative Committee on Bill C-273, An Act respecting political rights of public employees, has the honour to present the Bill to the House.

In accordance with its Order of Reference of Tuesday, February 9, 1988, your Committee has considered Bill C-273 and has agreed to report it with the following amendments:

New Clause

Add immediately after line 3, page 1, the following:

“SHORT TITLE

1. This Act may be cited as the *Political Rights of Public Employees Act*.”

New Clause

Add immediately after line 3, page 1, the following:

“PURPOSE OF ACT

2. The purpose of this Act is to extend to deputy heads and employees who are subject to the *Public Employment Act* a fuller measure of political rights while adhering to the principle of the impartiality of the Public Service.”

Clause 1

Strike out lines 4 to 26, on page 1, and substitute the following therefor:

“3. In this Act,

“employee” means any employee as defined in the *Public Service Employment Act*.

“deputy head” means a deputy head as defined in the *Public Service Employment Act* or an Associate Deputy Minister appointed by the Governor in Council under an Act of Parliament.

“politically restricted employee” means

(a) any employee who comes within the meaning of a “person employed in a managerial or confidential capacity” as defined in the *Public Service Staff Relations Act* insofar as the employee

(i) is employed in a position confidential to the Governor General, a minister of the Crown, a judge of the Supreme Court of Canada or the Federal Court, the deputy head of a department or the chief executive officer of any other portion of the Public Service,

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le mardi 21 juin 1988

Le Comité législatif sur le projet de loi C-273, Loi sur les droits politiques des fonctionnaires, a l'honneur de rapporter le projet de loi à la Chambre.

Conformément à son Ordre de renvoi du mardi 9 février 1988, votre Comité a étudié le projet de Loi C-273 et a convenu d'en faire rapport avec les modifications suivantes:

Nouvel article

Ajouter immédiatement après la ligne 3, à la page 1, ce qui suit:

«TITRE ABRÉGÉ

1. *Loi sur les droits politiques des fonctionnaires.*»

Nouvel article

Ajouter immédiatement après la ligne 3, à la page 1, ce qui suit:

«OBJET

2. La présente loi a pour objet de conférer aux sous-chefs et aux employés visés par la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* une gamme plus complète de droits politiques tout en respectant le principe de l'impartialité de la fonction publique.»

Article 1

Retrancher les lignes 4 à 27, à la page 1, et les remplacer par ce qui suit:

«3. Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

«fonctionnaire» Un employé au sens de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*.

«fonctionnaire à participation politique non restreinte» Un fonctionnaire autre qu'un fonctionnaire à participation politique restreinte.

«fonctionnaire à participation politique restreinte»

a) Un fonctionnaire qui est une «personne préposée à la gestion ou à des fonctions confidentielles» au sens de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* dans la mesure où ce fonctionnaire selon le cas:

(i) occupe un poste de confiance auprès du gouverneur général, d'un ministre fédéral, d'un juge de la Cour suprême du Canada ou de la Cour fédérale, de l'administrateur général d'un ministère ou du premier dirigeant de tout autre secteur de la fonction publique,

(ii) has executive duties and responsibilities in relation to the development and administration of government programs, or

(iii) is employed in a position confidential to any person described in paragraph (ii); and

(b) any other employee who is designated by the Treasury Board pursuant to section 14.

"politically unrestricted employee" means any employee other than a politically restricted employee."

Clause 2

Strike out lines 1 and 2, on page 2 and substitute the following therefor:

"4. Notwithstanding any other Act, every deputy head or employee has the right"

Strike out lines 9 and 10, on page 2, and substitute the following therefor:

"(d) to attend and participate in any political meeting; and

(e) subject to section 6, to express an"

Clause 3

Strike out lines 12 to 15, on page 2, and substitute the following therefor:

"5. In addition to the rights provided for in section 4, and subject to section 7, every politically unrestricted employee has the right

(a) to work and campaign for or against and to demonstrate support for or opposition to"

Clause 4

Strike out lines 26 to 29, on page 2, and substitute the following therefor:

"6.(1) No deputy head shall make a public statement that directly conflicts with the duties of the deputy head or the position of a deputy head.

(2) No employee shall make a public statement that directly conflicts with the duties of the employee."

Clause 5

Strike out lines 30 to 32, on page 2, and substitute the following therefor:

"7. No employee shall engage, in the workplace, in an activity described in sections 5 or 8 or in any manner wilfully associate the"

(ii) a des fonctions dirigeantes en ce qui touche l'établissement et l'application de programmes du gouvernement,

(iii) occupe un poste de confiance auprès d'une personne visée au sous-alinéa (ii);

b) tout autre fonctionnaire désigné par le Conseil du Trésor conformément à l'article 14.

«sous-chef» Un sous-chef au sens de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* ou un sous-ministre associé nommé par le gouverneur en conseil en vertu d'une loi fédérale.»

Article 2

Retrancher les lignes 1 et 2, à la page 2, et les remplacer par ce qui suit:

«4. Par dérogation à toute autre loi, un sous-chef ou un fonctionnaire a le droit:»

Retrancher les lignes 9 et 10, à la page 2, et les remplacer par ce qui suit:

«d) d'assister et de participer à une réunion politique;

e) sous réserve de l'article 6, d'exprimer»

Article 3

Retrancher les lignes 12 à 14, à la page 2, et les remplacer par ce qui suit:

«5. En plus des droits énumérés à l'article 4, et sous réserve de l'article 7, un fonctionnaire à participation politique non restreinte a le droit:

a) de travailler et faire campagne pour ou contre, et manifester son appui ou son opposition à:»

Article 4

Retrancher les lignes 26 à 29, à la page 2, et les remplacer par ce qui suit:

«6.(1) Un sous-chef ne peut publiquement exprimer une opinion qui entre directement en conflit avec ses fonctions ou le poste d'un sous-chef.

(2) Un fonctionnaire ne peut publiquement exprimer une opinion qui entre directement en conflit avec ses fonctions.»

Article 5

Retrancher les lignes 30 à 32, à la page 2, et les remplacer par ce qui suit:

«7. Un fonctionnaire ne peut, à son lieu de travail, s'adonner à une activité visée à l'article 5 ou 8 ni volontairement associer le»

Clause 6

Strike out lines 35 and 36, on page 2, and substitute the following therefor:

“8. No deputy head or, except during a leave granted under section 11, no politically restricted employee shall

(a) work or campaign for or against or demonstrate support for or opposition to

(i) a candidate for federal, provincial or territorial office, or

(ii) a federal, provincial or territorial political party;

(b) be a candidate in a federal, provincial or territorial election;

(c) solicit or collect funds for a political party or candidate referred to in paragraph (a); or

(d) hold office in a political party.”

New Clause

Add immediately after line 36, on page 2, the following:

“9. No person shall intimidate, threaten or coerce any deputy head or employee because the deputy head or employee engages or refuses to engage in any activity permitted to that deputy head or employee under this Act.”

Clause 7

Strike out lines 37 to 41, on page 2, and lines 1 to 6, on page 3, and substitute the following therefor:

“10.(1) A politically unrestricted employee who intends to become a candidate in a federal, provincial or territorial election shall, before publicly declaring his or her candidature, notify his or her employer in writing.

(2) A politically unrestricted employee who publicly declares his or her candidature in a federal, provincial or territorial election shall be on leave of absence without pay for a period commencing on the day the employee publicly declares his or her candidature, or on such later day as may be agreed upon by the employer and the employee, provided that such leave must commence upon any nomination of the employee as a candidate of a political party, and ending on the day the results of the election are officially declared or on such earlier day as may be requested by the employee if the employee has ceased to be a candidate.”

Article 6

Retrancher les lignes 34 et 35, à la page 2, et les remplacer par ce qui suit:

«8. Il est interdit à tout sous-chef et, sauf durant un congé accordé en vertu de l'article 11, à tout fonctionnaire à participation politique restreinte:

a) de travailler ou faire campagne pour ou contre ou manifester son appui ou son opposition à:

(i) un candidat à un poste électif fédéral, provincial ou territorial,

(ii) un parti politique fédéral, provincial ou territorial;

b) d'être candidat à une élection fédérale, provinciale ou territoriale;

c) de solliciter ou recueillir des fonds pour un parti politique ou un candidat mentionnés à l'alinéa a);

d) d'occuper un poste au sein d'un parti politique.»

Nouvel article

Ajouter immédiatement après la ligne 35, à la page 2, ce qui suit:

«9. Il est interdit d'user d'intimidation, de menaces ou de coercition contre un sous-chef ou un fonctionnaire parce qu'il se livre ou refuse de se livrer à une activité permise aux termes de la présente loi.»

Article 7

Retrancher les lignes 36 à 40, à la page 2, et les lignes 1 à 5, à la page 3, et les remplacer par ce qui suit:

«10.(1) Un fonctionnaire à participation politique non restreinte qui a l'intention de devenir candidat à une élection fédérale, provinciale ou territoriale doit en aviser par écrit son employeur avant de se déclarer publiquement candidat.

(2) Un fonctionnaire à participation politique non restreinte qui se déclare publiquement candidat à une élection fédérale, provinciale ou territoriale est en congé non payé à compter du jour où il se déclare publiquement candidat—ou de la date ultérieure convenue entre lui et l'employeur, étant entendu que le congédiement doit commencer dans tous les cas au plus tard à la date de sa présentation comme candidat d'un parti politique—jusqu'au jour de la proclamation des résultats de l'élection ou, à la demande du fonctionnaire, à une date antérieure marquant la fin de sa candidature.»

New Clause

Add immediately after line 6, on page 3, the following:

"11.(1) Notwithstanding any other Act, on application made to the Public Service Commission by a politically restricted employee, the Commission may, if it is of the opinion that the usefulness to the Public Service of the employee in the position the employee then occupies would not be impaired by reason of that employee having been a candidate, grant to the employee leave of absence without pay to stand as a candidate in a federal, provincial or territorial election, for a period commencing on such day as is determined by the Commission and ending on the day on which the results of the election are officially declared or on such earlier day as may be requested by the employee if the employee has ceased to be a candidate.

(2) Forthwith on granting any leave of absence under subsection (1), the Commission shall cause notice of its action to be published in the *Canada Gazette*."

Clause 8

Strike out lines 7 to 15, on page 3, and substitute the following therefor:

"12.(1) An employee who is elected to a federal, provincial or territorial office shall, prior to taking the oath of office, resign from his or her position.

(2) Where an employee is not elected to a federal, provincial or territorial office for which he or she stood as a candidate, or where an employee ceases to be a candidate, the employee shall be entitled to resume the position he or she held previously or to occupy an equivalent position where the position previously held is no longer available."

Clause 9

Strike out lines 16 to 20, on page 3, and substitute the following therefor:

"13. Notwithstanding any other Act, where a politically restricted employee is on leave of absence without pay by virtue of a decision made by the Public Service Commission under subsection 11(1), or where a politically unrestricted employee is on leave of absence without pay under subsection 10(2), the period of leave of absence shall be included when computing the length of service of the employee and"

New Clause

Add immediately after line 22, on page 3, the following:

"DESIGNATION POWER OF TREASURY BOARD

14.(1) The Treasury Board may designate as a politically restricted employee any employee who has

Nouvel article

Ajouter immédiatement après la ligne 5, à la page 3, ce qui suit:

«11.(1) Par dérogation à toute autre loi, un fonctionnaire à participation politique restreinte qui a l'intention de devenir candidat à une élection fédérale, provinciale, ou territoriale doit demander à la Commission de la fonction publique un congé non payé à compter du jour déterminé par la Commission jusqu'au jour de la proclamation des résultats de l'élection ou, à la demande du fonctionnaire, à une date antérieure marquant la fin de sa candidature. Nonobstant toute autre loi, la Commission peut accorder un tel congé si elle estime que la candidature du fonctionnaire ne nuira pas par la suite à son efficacité au sein de la fonction publique, dans le poste que le fonctionnaire occupe alors.

(2) Dès qu'elle a accordé le congé prévu au paragraphe (1), la Commission de la fonction publique fait publier un avis dans la *Gazette du Canada*."

Article 8

Retrancher les lignes 6 à 14, à la page 3, et les remplacer par ce qui suit:

«12.(1) Un fonctionnaire qui est élu à un poste électif fédéral, provincial ou territorial doit, avant de prêter le serment d'office, démissionner du poste qu'il occupe.

(2) Un fonctionnaire qui n'est pas élu à un poste électif fédéral provincial ou territorial ou qui met fin à sa candidature a le droit de réintégrer le poste qu'il occupait ou, si ce dernier n'est plus disponible, de se faire nommer à un poste équivalent."

Article 9

Retrancher les lignes 15 à 17, à la page 3, et les remplacer par ce qui suit:

«13. Par dérogation à toute autre loi, lorsqu'un fonctionnaire à participation politique restreinte est en congé non payé en vertu d'une décision de la Commission de la fonction publique prise en vertu du paragraphe 11(1), ou lorsqu'un fonctionnaire à participation politique non restreinte est en congé non payé en vertu du paragraphe 10(2), la

Nouvel article

Ajouter immédiatement après la ligne 20, à la page 3, ce qui suit:

«POUVOIR DE DÉSIGNATION DU CONSEIL DU TRÉSOR

14.(1) Le Conseil du Trésor peut désigner en tant que fonctionnaire à participation politique restreinte

responsibilities for providing advice directly to senior levels of the Public Service and the government on policy and program development.

(2) Upon designating any employee, the Treasury Board shall give notice, in writing, to the employee, and the employee's bargaining agent where applicable, of the designation and of the basis upon which the employee is considered to be an employee referred to in subsection (1).

(3) Where an employee designated as a politically restricted employee under subsection (1) wishes to have the designation of the Treasury Board reviewed, the employee shall file a request for a review of the designation with the Public Service Staff Relations Board.

(4) On receipt of a request filed in accordance with subsection (3), the Public Service Staff Relations Board shall, as soon as practicable after the request is filed, fix a time and a place for the review of the designation referred to in the request.

(5) At the time and place appointed under subsection (4) for the review of the decision made under subsection (1), the Public Service Staff Relations Board shall provide the employee who requested the review and the Treasury Board with a full opportunity consistent with procedural fairness and natural justice to present evidence and make representations in relation to the designation.

(6) In the case of a review pursuant to subsection (3), the Treasury Board has the burden of establishing to the satisfaction of the Public Service Staff Relations Board that the employee is an employee referred to in subsection (1).

(7) The Public Service Staff Relations Board may confirm or set aside the designation of the Treasury Board.

(8) A decision of the Public Service Staff Relations Board on a request for review made under subsection (3) is final and binding on the parties to the review.

(9) The Treasury Board may revoke the designation of an employee at any time and shall give notice of such revocation, in writing, to the employee, and the employee's bargaining agent where applicable.

(10) The designation of an employee shall be effective during the time the employee remains in the position he or she occupied at the time of the designation, as long as the duties performed by the employee remain substantially the same, unless the designation is set aside by the Public Service Staff Relations Board pursuant to subsection (7) or revoked by the Treasury Board pursuant to subsection (9).

tout fonctionnaire dont les attributions comprennent la responsabilité de conseiller directement les échelons supérieurs de la fonction publique et du gouvernement en ce qui concerne l'élaboration des politiques et des programmes.

(2) Lorsqu'il effectue la désignation, le Conseil du Trésor avise par écrit le fonctionnaire concerné et, le cas échéant, son agent négociateur, de cette désignation ainsi que des motifs pour lesquels il est considéré comme un fonctionnaire visé au paragraphe (1).

(3) Le fonctionnaire qui désire faire réviser la désignation du Conseil du Trésor dépose une demande à cet effet auprès de la Commission des relations de travail dans la fonction publique.

(4) La Commission, sur réception de la demande, fixe le lieu et la date de l'audition, laquelle est à tenir dans les meilleurs délais possibles suivant le dépôt de la demande.

(5) A l'audition, la Commission accorde au fonctionnaire et au Conseil du Trésor toute possibilité de présenter leurs éléments de preuve et leurs observations sur la mesure attaquée, conformément aux principes de l'équité procédurale et de la justice naturelle.

(6) Il incombe au Conseil du Trésor de démontrer d'une façon jugée satisfaisante par la Commission que le fonctionnaire est un fonctionnaire visé au paragraphe (1).

(7) La Commission peut confirmer ou infirmer la désignation du Conseil du Trésor.

(8) La décision rendue par la Commission est définitive.

(9) Le Conseil du Trésor peut toujours révoquer une désignation. Il donne avis de cette révocation, par écrit, au fonctionnaire concerné et, le cas échéant, à son agent négociateur.

(10) A moins qu'elle ne soit infirmée par la Commission conformément au paragraphe (7) ou révoquée par le Conseil du Trésor conformément au paragraphe (9), la désignation d'un fonctionnaire reste en vigueur tant que celui-ci conserve le poste qu'il occupait au moment où elle a été effectuée, pour autant que ses fonctions restent essentiellement les mêmes.

(11) Where an employee designated as a politically restricted employee under subsection (1) wishes to have the designation of the Treasury Board reviewed on the ground that the duties performed by the employee are no longer substantially the same as at the time of designation, the employee shall file with the Public Service Staff Relations Board a request for a review of the designation, and subsections (4), (5), (7) and (8) shall apply with such modification as the circumstances may require.

(12) In the case of a review pursuant to subsection (11), the employee has the burden of establishing to the satisfaction of the Public Service Staff Relations Board that he or she should not be a designated employee because the duties performed by the employee are no longer substantially the same as at the time of designation."

New Clause

Add immediately after line 22, on page 3, the following:

"INQUIRY AND DISCIPLINARY ACTION

15.(1) Where any allegation is made in writing to the Public Service Commission that a deputy head has contravened any provision of this Act, the allegation shall be reviewed by the Commission and the Commission may establish a board to conduct an inquiry at which the person making the allegation and the deputy head, or their representatives, shall be given an opportunity to be heard.

(2) Any allegation made as provided for in subsection (1) shall contain sufficient details to reasonably inform the deputy head about the alleged contravention.

(3) The Commission, on being notified of the decision of the board on an inquiry into an allegation conducted pursuant to subsection (1), shall report the decision to the Governor in Council who may, if the board has decided that the deputy head has contravened any provision of this Act, take such disciplinary action, including dismissal, with respect to the deputy head as the Governor in Council deems appropriate."

New Clause

Add immediately after line 22, on page 3, the following:

"16. Every employee who contravenes any provision of this Act shall be liable to disciplinary action in accordance with the provisions established pursuant to paragraph 7(1)(f) of the *Financial Administration Act*."

New Clause

Add immediately after line 22, on page 3, the following:

(11) Le fonctionnaire qui désire faire réviser la désignation du Conseil du Trésor, au motif que les fonctions qu'il exerce ne sont plus essentiellement les mêmes qu'au moment de la désignation, dépose une demande à cet effet auprès de la Commission; dans ce cas, les paragraphes (4), (5), (7), et (8) s'appliquent, compte tenu des adaptations de circonstances.

(12) Il incombe au fonctionnaire concerné de démontrer d'une façon jugée satisfaisante par la Commission que le fonctionnaire ne devrait pas être désigné comme fonctionnaire à participation politique restreinte au motif que les fonctions qu'il exerce ne sont plus essentiellement les mêmes qu'au moment de la désignation.»

Nouvel article

Ajouter immédiatement après la ligne 20, à la page 3, ce qui suit:

«ENQUÊTE ET MESURE DISCIPLINAIRE

15.(1) La Commission de la fonction publique examine toute allégation de contravention à la présente loi formulée contre un sous-chef dont elle est saisie par écrit et elle peut constituer un comité chargé de tenir une enquête au cours de laquelle l'auteur de l'allégation, le sous-chef ou leurs représentants ont l'occasion de se faire entendre.

(2) L'allégation visée au paragraphe (1) doit contenir des détails suffisants pour renseigner raisonnablement le sous-chef sur la contravention alléguée.

(3) Après notification de la décision du comité, la Commission transmet la décision au gouverneur en conseil qui peut prendre toute mesure disciplinaire—y compris le congédiement—que le gouverneur en conseil estime appropriée, si le comité conclut qu'il y a contravention."

Nouvel article

Ajouter immédiatement après la ligne 20, à la page 3, ce qui suit:

«16. Tout fonctionnaire qui contrevient à la présente loi est passible de mesures disciplinaires conformément aux dispositions prévues à l'alinéa 7(1)f) de la *Loi sur l'administration financière*."

Nouvel article

Ajouter immédiatement après la ligne 20, à la page 3, ce qui suit:

“17. A person who contravenes section 9 is guilty of an offence and is liable on summary conviction to a fine not exceeding two thousand dollars or to imprisonment for a term not exceeding six months or to both.”

New Clause

Add immediately after line 22, on page 3, the following:

“18. For greater certainty, it is hereby declared that section 115 of the *Criminal Code* does not apply to or in respect of any contravention or alleged contravention of any provision of this Act.”

Clause 10

Strike out lines 23 to 44, on page 3.

Clause 11

Strike out lines 1 to 27, on page 3.

Clause 12

Strike out lines 28 to 33, on page 4.

Clause 13

Strike out line 34, on page 4, and substitute the following therefor:

“19.(1) Four years after the coming into”

New Clause

Add immediately after line 2, on page 5, the following:

“AUDITOR GENERAL ACT

20. Subsection 15(3) of the *Auditor General Act* is repealed and the following substituted therefor:

“(3) The Auditor General may exercise and perform in such manner and subject to such terms and conditions as the Public Service Commission directs, the powers, duties and functions of the Public Service Commission under the *Public Service Employment Act*, other than the powers, duties and functions of the Commission in relation to appeals under sections 21 and 31 of that Act.””

New Clause

Add immediately after line 2, on page 5, the following:

“21. Paragraph 5(d) of the *Public Service Employment Act* is repealed and the following substituted therefor:

“(d) establish boards to make recommendations to the Commission on matters referred to such boards under section 6, to render decisions on appeals made to such boards under sections 21 and 31.””

«17. Quiconque contrevient à l'article 9 commet une infraction et encourt, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, une amende maximale de deux mille dollars et un emprisonnement maximal de six mois, ou l'une de ces peines.»

Nouvel article

Ajouter immédiatement après la ligne 20, à la page 3, ce qui suit:

«18. Il est entendu que les contraventions à la présente loi sont soustraites à l'application de l'article 115 du *Code criminel*.»

Article 10

Retrancher les lignes 21 à 43, à la page 3, et les lignes 1 et 2, à la page 4.

Article 11

Retrancher les lignes 3 à 26, à la page 4.

Article 12

Retrancher les lignes 27 à 32, à la page 4.

Article 13

Retrancher la ligne 33, à la page 4, et la remplacer par ce qui suit:

«19.(1) Quatre ans après l'entrée en»

Nouvel article

Ajouter immédiatement après la ligne 2, à la page 5, ce qui suit:

«LOI SUR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

20. Le paragraphe 15(3) de la *Loi sur le vérificateur général* est abrogé et remplacé par ce qui suit:

«(3) Sous réserve des modalités fixées par la Commission de la Fonction publique, le vérificateur général peut assumer les responsabilités et exercer les pouvoirs et fonctions que la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* confère à celle-ci, à l'exception de celles visées dans ladite loi aux articles 21 et 31 en matière d'appel.»»

Nouvel article

Ajouter immédiatement après la ligne 2, à la page 5, ce qui suit:

«21. L'alinéa 5d) de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* est abrogé et remplacé par ce qui suit:

«d) établir des comités pour soumettre à la Commission des recommandations sur les questions déferées à ces comités aux termes de l'article 6, pour rendre des décisions sur les appels portés devant ces comités aux termes des articles 21 et 31.»»

New Clause

Add immediately after line 2, on page 5, the following:

“22. Subsection 6(1) of the said Act is repealed and the following substituted therefor:

“6.(1) The Commission may authorize a deputy head to exercise and perform in such manner and subject to such terms and conditions as the Commission directs, any of the powers, functions and duties of the Commission under this Act, other than the powers, functions and duties of the Commission in relation to appeals under sections 21 and 31.””

Clause 14

Strike out lines 3 to 9, on page 5, and substitute the following therefor:

“23. The said Act is amended by adding, immediately after subsection 14(2), the following subsection:

“(3) A notice under subsection (1) shall state whether the person to be appointed shall be a politically restricted employee or a politically unrestricted employee within the meaning of *An*””

Clause 15

Strike out line 12, on page 5, and substitute the following therefor:

“24. The heading immediately preceding”

New Clause

Add immediately after line 14, on page 5, the following:

“25. Paragraphs 34(1) (a), (b) and (c) of the said Act are repealed and the following substituted therefor:

“(a) applying all or any of the provisions of this Act to all or any of the positions of persons mentioned in subsection 37(1); and

(b) notwithstanding any other Act, applying all or any of the provisions of this Act that do not otherwise apply, including the provisions relating to appointments, to any portion or part of any portion of the Public Service.””

Your Committee has ordered a reprint of Bill C-273, as amended, for the use of the House of Commons at Report Stage.

Nouvel article

Ajouter immédiatement après la ligne 2, à la page 5, ce qui suit:

«22. Le paragraphe 6(1) de la même loi est abrogé et remplacé par ce qui suit:

«6.(1) La Commission peut autoriser un sous-chef à exercer, de la manière et aux conditions qu'elle fixe, tout pouvoir, fonction et devoir que la présente loi attribue à la Commission, sauf les pouvoirs, fonctions et devoirs que la Commission détient en ce qui concerne les appels prévus aux articles 21 et 31.»»

Article 14

Retrancher les lignes 3 à 9, à la page 5, et les remplacer par ce qui suit:

«23. La même loi est modifiée par insertion, après le paragraphe 14(2), de ce qui suit:

«(3) L'avis prévu au paragraphe (1) doit énoncer si la personne à nommer sera un fonctionnaire à participation politique restreinte ou un fonctionnaire à participation politique non restreinte au sens de la *Loi sur les*»

Article 15

Retrancher les lignes 11 et 12, à la page 5, et en les remplacer par ce qui suit:

«24. La rubrique précédant l'article 32 et l'article 32 de la même sont abrogés.»

Nouvel article

Ajouter immédiatement après la ligne 12, à la page 5, ce qui suit:

«25. Les alinéas 34(1)b) et c) de la même loi sont abrogés et remplacés par ce qui suit:

«b) nonobstant toute autre loi, appliquant l'ensemble ou une partie de la présente loi qui par ailleurs n'est pas applicable, notamment les dispositions relatives aux nominations, à quelque élément ou partie d'élément de la Fonction publique.»»

Votre Comité a ordonné la réimpression du projet de loi C-273, tel que modifié, pour l'usage de la Chambre des communes à l'étape du rapport.

A copy of the Minutes of Proceedings and Evidence relating to this Bill (*Issues Nos. 1 to 9, which includes this Report*) is tabled.

Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages relatifs à ce projet de loi (*fascicules nos 1 à 9, qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectfully submitted,

Respectueusement soumis,

Le président,

HOWARD CROSBY,

Chairman.

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JUNE 14, 1988

(11)

[Text]

The Legislative Committee on Bill C-273, an Act respecting political rights of public employees, met at 3:40 o'clock p.m. this day in Room 208 of the West Block, the Chairman, Howard Crosby, presiding.

Members of the Committee present: Michael Cassidy, Howard Crosby David Daubney, Jean-Robert Gauthier, Bill Tupper, Barry Turner.

In attendance: From the Library of Parliament, Research Branch: William Bartlett and Gerry Schmitz, Research Officers. From the Law Clerk's Office: Louis-Philippe Côté, Counsel.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Tuesday, February 9, 1988, concerning Bill C-273, an Act respecting political rights of public employees. (See *Minutes of Proceedings and Evidence Thursday, March 1, 1988, Issue No. 1*).

The Committee deliberated on the revised changes made by committee staff on instruction to the contents of Bill C-273 as ordered by the Committee at its last meeting.

At 5:23 o'clock p.m., the Committee suspended its meeting.

At 5:40 o'clock p.m., the Committee resumed its meeting.

It was moved,—That each and every amendment to the clauses of Bill C-273 listed in the document and marked "Amendments to Bill C-273" [Appendices C-273/4, C-273/5] be adopted and carried as though each amendment had been separately moved, adopted and carried.

And that the Clerk of the Committee be authorized to incorporate each amendment to Bill C-273 and all necessary and consequential deletions and changes and prepare a revision of Bill C-273 with all the amendments and deletions and changes.

And debate arising thereon:

On Clause 1

By unanimous consent, Jean-Robert Gauthier moved,—That Clause 1, be amended by striking line 4 to 26, on page 1, and substituting the following therefor:

"3. In this Act,

"employee" means any employee as defined in the *Public Service Employment Act*.

"deputy head" means a deputy head as defined in the *Public Service Employment Act* or an Associate Deputy Minister appointed by the Governor in Council under an Act of Parliament.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 14 JUIN 1988

(11)

[Traduction]

Le Comité législatif sur le projet de loi C-273, Loi sur les droits politiques des fonctionnaires, se réunit aujourd'hui à 15 h 40, dans la pièce 208 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Howard Crosby, (président).

Membres du Comité présents: Michael Cassidy, Howard Crosby, David Daubney, Jean-Robert Gauthier, Bill Tupper, Barry Turner.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: William Bartlett et Gerry Schmitz, attachés de recherche. Du Bureau du légiste: Louis-Philippe Côté, conseiller.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du mardi 9 février 1988 relatif au projet de loi C-273, Loi sur les droits politiques des fonctionnaires. (Voir *Procès-verbaux et témoignages du jeudi 1^{er} mars 1988, fascicule n^o 1*).

Le Comité délibère sur les nouvelles modifications apportées, par le personnel du Comité, au projet de loi C-273, comme l'avait demandé les membres du Comité à la dernière réunion.

À 17 h 23, le Comité interrompt les travaux.

À 17 h 40, le Comité reprend les travaux.

Il est proposé,—Que tous les amendements apportés aux articles du projet de loi C-273, énumérés dans le document intitulé «Amendements au projet de loi C-273» [Annexes C-273/4, C-273/5] soient adoptés comme si chacun d'eux avait été proposé et adopté séparément.

Et que le greffier du Comité soit autorisé à incorporer chaque amendement au projet de loi C-273 de même que toutes les suppressions et modifications qui en résultent, et à préparer une révision du projet de loi C-273, y compris toutes les modifications et suppressions.

Un débat s'engage sur la motion.

Article 1

Par consentement unanime, Jean-Robert Gauthier propose,—Que l'article 1 soit modifié en substituant aux lignes 4 à 27, page 1, ce qui suit:

«3. Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

«fonctionnaire» Un employé au sens de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*.

«fonctionnaire à participation politique non restreinte» Un fonctionnaire autre qu'un fonctionnaire à participation politique restreinte.

“politically restricted employee” means

(a) any employee who comes within the meaning of a “person employed in a managerial or confidential capacity” as defined in the *Public Service Staff Relations Act* insofar as the employee

(i) is employed in a position confidential to the Governor General, a minister of the Crown, a judge of the Supreme Court of Canada or the Federal Court, the deputy head of a department or the chief executive officer of any other portion of the Public Service,

(ii) has executive duties and responsibilities in relation to the development and administration of government programs, or

(iii) is employed in a position confidential to any person described in subparagraph (ii); and

(b) any other employee who is designated by the Treasury Board pursuant to section 14.

“politically unrestricted employee” means any employee other than a politically restricted employee.”

The question being put on the amendment, it was agreed to.

Clause 1, as amended, carried.

On Clause 2

Michael Cassidy moved,—That Clause 2 be amended by striking out lines 1 and 2, on page 2, and substituting for the following therefor:

“4. Notwithstanding any other Act, every deputy head or employee has the right”

The question being put on the amendment, it was agreed to.

By unanimous consent, it was agreed,—That the Committee revert to consideration of the motion that reads as follows:

That each and every amendment to the clauses of Bill C-273 listed in the document marked “Amendments to Bill C-273” [Appendices C-273/4, C-273/5, C-273/6] be adopted and carried as though each amendment had been separately moved, adopted and carried.

And that the Clerk of the Committee be authorized to incorporate each amendment to Bill C-273 and all necessary and consequential deletions and changes and prepare a revision of Bill C-273 with all the amendments and deletions and changes.

«fonctionnaire à participation politique restreinte»

a) Un fonctionnaire qui est une «personne préposée à la gestion ou à des fonctions confidentielles» au sens de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* dans la mesure où ce fonctionnaire selon le cas:

(i) occupe un poste de confiance auprès du gouverneur général, d'un ministre fédéral, d'un juge de la Cour suprême du Canada ou de la Cour fédérale, de l'administrateur général d'un ministère ou du premier dirigeant de tout autre secteur de la fonction publique,

(ii) a des fonctions dirigeantes en ce qui touche l'établissement et l'application de programmes du gouvernement,

(iii) occupe un poste de confiance auprès d'une personne visée au sous-alinéa (ii);

b) tout autre fonctionnaire désigné par le Conseil du Trésor conformément à l'article 14.

«sous-chef» Un sous-chef au sens de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* ou un sous-ministre associé nommé par le gouverneur en conseil en vertu d'une loi fédérale.»

L'amendement est mis aux voix et adopté.

L'article 1 ainsi modifié est adopté.

Article 2

Michael Cassidy propose,— Que l'article 2 soit modifié en substituant aux lignes 1 et 2, page 2, ce qui suit:

«4. Par dérogation à toute autre loi, un sous-chef ou un fonctionnaire a le droit:»

L'amendement est mis aux voix et adopté.

Par consentement unanime, il est convenu,—Que le Comité revienne à l'étude de la motion libellée en ces termes

Que tous les amendements apportés aux articles du projet de loi C-273, énumérés dans le document intitulé «Amendements au projet de loi C-273» [Annexes C-273/4, C-273/5, C-273/6] soient adoptés comme si chacun d'eux avait été proposé et adopté séparément.

Et que le greffier du Comité soit autorisé à incorporer chaque amendement au projet de loi C-273 de même que toutes les suppressions et modifications qui en résultent, et à préparer une révision du projet de loi C-273, y compris toutes les modifications et

And that the Title of the Bill be carried.

And that the Bill, as amended, be carried.

And that the Committee order a reprint of the Bill.

And that the Chairman report the Bill, as amended, to the House.

The question being put on the motion, it was agreed to unanimously.

Accordingly, the Committee adopted Bill C-273 as if they had considered amended and carried each clause separately as follows:

On Clause 2

It was agreed,—That Clause 2 be amended by striking out lines 9 and 10, on page 2, and substituting the following therefor:

“(d) to attend and participate in any political meeting; and

(e) subject to section 6, to express an”

Clause 2, as amended, carried.

On Clause 3

It was agreed,—That Clause 3 be amended by striking out lines 12 to 15, on page 2, and substituting for the following therefor:

“5. In addition to the rights provided for in section 4, and subject to section 7, every politically unrestricted employee has the right

(a) to work and campaign for or against and to demonstrate support for or opposition to”

Clause 3, as amended, carried.

On Clause 4

It was agreed,—That Clause 4 be amended by striking out lines 26 to 29, on page 2, and substituting the following therefor:

“6.(1) No deputy head shall make a public statement that directly conflicts with the duties of the deputy head or the position of a deputy head.

(2) No employee shall make a public statement that directly conflicts with the duties of the employee.”

Clause 4, as amended, carried.

On Clause 5

It was agreed,—That Clause 5 be amended by striking out lines 30 to 32, on page 2, and substituting the following therefor:

suppressions.

Et que le titre du proje de loi soit adopté.

Et que le projet de loi, sous sa forme modifiée, soit adopté.

Et que le Comité fasse réimprimer le projet de loi.

Et que le président du Comité rapporte à la Chambre le projet de loi sous sa forme modifié.

La motion est mise aux voix et adoptée à l'unanimité.

Les membres du Comité adoptent donc le projet de loi C-273 comme s'ils avaient étudié et adopté chaque article séparément comme suit:

Article 2

Il est convenu,—Que l'article 2 soit modifié en substituant aux lignes 9 et 10, page 2, ce qui suit:

«d) d'assister et de participer à une réunion politique;

e) sous réserve de l'article 6, d'exprimer»

L'article 2 ainsi modifié est adopté.

Article 3

Il est convenu,—Que l'article 3 soit modifié en substituant aux lignes 12 à 14, page 2, ce qui suit:

«5. En plus des droits énumérés à l'article 4, et sous réserve de l'article 7, un fonctionnaire à participation politique non restreinte a le droit:

a) de travailler et faire campagne pour ou contre, et manifester son appui ou son opposition à:»

L'article 3 ainsi modifié est adopté.

Article 4

Il est convenu,—Que l'article 4 soit modifié en substituant aux lignes 26 à 29, page 2, ce qui suit:

«6.(1) Un sous-chef ne peut publiquement exprimer une opinion qui entre directement en conflit avec ses fonctions ou le poste d'un sous-chef.

(2) Un fonctionnaire ne peut publiquement exprimer une opinion qui entre directement en conflit avec ses fonctions.»

L'article 6 ainsi modifié est adopté.

Article 5

Il est convenu,—Que l'article 5 soit modifié en substituant aux lignes 30 à 32, page 2, ce qui suit:

“7. No employee shall engage, in the workplace, in an activity described in sections 5 or 8 or in any manner wilfully associate the”

Clause 5, as amended, carried.

On Clause 6

It was agreed,—That Clause 6 be amended by striking out lines 35 and 36, on page 2, and substituting the following therefor:

“8. No deputy head or, except during a leave granted under section 11, no politically restricted employee shall

(a) work or campaign for or against or demonstrate support for or opposition to

(i) a candidate for federal, provincial or territorial office, or

(ii) a federal, provincial or territorial political party;

(b) be a candidate in a federal, provincial or territorial election;

(c) solicit or collect funds for a political party or candidate referred to in paragraph (a); or

(d) hold office in a political party.”

Clause 6, as amended, carried.

On Clause 7

It was agreed,—That Clause 7 be amended by striking out lines 37 to 41, on page 2, and lines 1 to 6, on page 3, and substituting the following therefor:

“10.(1) A politically unrestricted employee who intends to become a candidate in a federal, provincial or territorial election shall, before publicly declaring his or her candidature, notify his or her employer in writing.

(2) A politically unrestricted employee who publicly declares his or her candidature in a federal, provincial or territorial election shall be on leave of absence without pay for a period commencing on the day the employee publicly declares his or her candidature, or on such later day as may be agreed upon by the employer and the employee, provided that such leave must commence upon any nomination of the employee as a candidate of a political party, and ending on the day the results of the election are officially declared or on such earlier day as may be requested by the employee if the employee has ceased to be a candidate.”

Clause 7, as amended, carried.

“7. Un fonctionnaire ne peut, à son lieu de travail, s'adonner à une activité visée à l'article 5 ou 8 ni volontairement associer le”

L'article 5 ainsi modifié est adopté.

Article 6

Il est convenu,—Que l'article 6 soit modifié en substituant aux lignes 34 et 35, page 2, ce qui suit:

“8. Il est interdit à tout sous-chef et, sauf durant un congé accordé en vertu de l'article 11, à tout fonctionnaire à participation politique restreinte:

a) de travailler ou faire campagne pour ou contre ou manifester son appui ou son opposition à:

(i) un candidat à un poste électif fédéral, provincial ou territorial,

(ii) un parti politique fédéral, provincial ou territorial;

b) d'être candidat à une élection fédérale, provinciale ou territoriale;

c) de solliciter ou recueillir des fonds pour un parti politique ou un candidat mentionnés à l'alinéa a);

d) d'occuper un poste au sein d'un parti politique.”

L'article 6 ainsi modifié est adopté.

Article 7

Il est convenu,—Que l'article 7 soit modifié en substituant aux lignes 36 à 40, page 2, et aux lignes 1 à 5, page 3, ce qui suit:

“10.(1) Un fonctionnaire à participation politique non restreinte qui a l'intention de devenir candidat à une élection fédérale, provinciale ou territoriale doit en aviser par écrit son employeur avant de se déclarer publiquement candidat.

(2) Un fonctionnaire à participation politique non restreinte qui se déclare publiquement candidat à une élection fédérale, provinciale ou territoriale est en congé non payé à compter du jour où il se déclare publiquement candidat—ou de la date ultérieure convenue entre lui et l'employeur, étant entendu que le congédiement doit commencer dans tous les cas au plus tard à la date de sa présentation comme candidat d'un parti politique—jusqu'au jour de la proclamation des résultats de l'élection ou, à la demande du fonctionnaire, à une date antérieure marquant la fin de sa candidature.”

L'article 7 ainsi modifié est adopté.

Clause 8

It was agreed,—That Clause 8 be amended by striking out lines 7 to 15, on page 3, and substituting the following therefor:

"12.(1) An employee who is elected to a federal, provincial or territorial office shall, prior to taking the oath of office, resign from his or her position.

(2) Where an employee is not elected to a federal, provincial or territorial office for which he or she stood as a candidate, or where an employee ceases to be a candidate, the employee shall be entitled to resume the position he or she held previously or to occupy an equivalent position where the position previously held is no longer available."

Clause 8, as amended, carried.

On Clause 9

It was agreed,—That Clause 9 be amended by striking out lines 16 to 20, on page 3, and lines 1 to 6, on page 3, and substituting the following therefor:

"13. Notwithstanding any other Act, where a politically restricted employee is on leave of absence without pay by virtue of a decision made by the Public Service Commission under subsection 11(1), or where a politically unrestricted employee is on leave of absence without pay under subsection 10(2), the period of leave of absence shall be included when computing the length of service of the employee and"

Clause 9, as amended, carried.

On Clause 10

Clause 10 was negated.

On Clause 11

Clause 11 was negated.

On Clause 12

Clause 12 was negated.

On Clause 13

It was agreed,—That Clause 13 be amended by striking out line 34, on page 4, and substituting the following therefor:

"19.(1) Four years after coming into"

Clause 13, as amended, carried.

On Clause 14

It was agreed,—That Clause 14 be amended by striking out lines 3 to 9, on page 5, and substituting the following therefor:

"23. The said Act is amended by adding, immediately after subsection 14(2), the following subsection:

Article 8

Il est convenu,—Que l'article 8 soit modifié en substituant aux lignes 6 à 14, page 3, ce qui suit:

"12.(1) Un fonctionnaire qui est élu à un poste électif fédéral, provincial ou territorial doit, avant de prêter le serment d'office, démissionner du poste qu'il occupe.

(2) Un fonctionnaire qui n'est pas élu à un poste électif fédéral provincial ou territorial ou qui met fin à sa candidature a le droit de réintégrer le poste qu'il occupait ou, si ce dernier n'est plus disponible, de se faire nommer à un poste équivalent."

L'article 8 ainsi modifié est adopté.

Article 9

Il est convenu,—Que l'article 9 soit modifié en substituant aux lignes 15 à 17, page 3, ce qui suit:

"13. Par dérogation à toute autre loi, lorsqu'un fonctionnaire à participation politique restreinte est en congé non payé en vertu d'une décision de la Commission de la fonction publique prise en vertu du paragraphe 11(1), ou lorsqu'un fonctionnaire à participation politique non restreinte est en congé non payé en vertu du paragraphe 10(2), la"

L'article 9 ainsi modifié est adopté.

Article 10

L'article 10 est rejeté.

Article 11

L'article 11 est rejeté.

Article 12

L'article 12 est rejeté.

Article 13

Il est convenu,—Que l'article 13 soit modifié en substituant à la ligne 33, page 4, ce qui suit:

"19.(1) Quatre ans après l'entrée en"

L'article 13 ainsi modifié est adopté.

Article 14

Il est convenu,—Que l'article 14 soit modifié en substituant aux lignes 3 à 9, page 5, ce qui suit:

"23. La même loi est modifiée en ajoutant à la suite du paragraphe 14(2) ce qui suit:

"(3) L'avis prévu au paragraphe (1) doit énoncer si la personne à nommer sera un fonctionnaire à

"(3) A notice under subsection (1) shall state whether the person to be appointed shall be a politically restricted employee or a politically unrestricted employee within the meaning of *An*""

Clause 14, as amended, carried.

On Clause 15

It was agreed,—That Clause 15 be amended by striking out line 12, on page 5, and substituting the following therefor:

"24. The heading immediately preceding"

Clause 15, as amended, carried.

New Clause

It was agreed,—That Bill C-273 be amended by adding immediately after line 3, on page 1, the following new Clause:

"PURPOSE OF ACT

2. The purpose of this Act is to extend to deputy heads and employees who are subject to the *Public Service Employment Act* a fuller measure of political rights while adhering to the principle of the impartiality of the Public Service."

New Clause

It was agreed,—That Bill C-273 be amended by adding immediately after line 36, on page 2, the following new Clause:

"9. No person shall intimidate, threaten or coerce any deputy head or employee because the deputy head or employee engages or refuses to engage in any activity permitted to that deputy head or employee under this Act."

New Clause

It was agreed,—That Bill C-273 be amended by adding immediately after line 6, on page 3, the following new Clause:

"11.(1) Notwithstanding any other Act, on application made to the Public Service Commission by a politically restricted employee, the Commission may, if it is of the opinion that the usefulness to the Public Service of the employee in the position the employee then occupies would not be impaired by reason of that employee having been a candidate, grant to the employee leave of absence without pay to stand as a candidate in a federal, provincial or territorial election, for a period commencing on such day as is determined by the Commission and ending on the day on which the results of the election are officially declared or on such earlier day as may be requested by the employee if the employee has ceased to be a candidate.

(2) Forthwith on granting any leave of absence under subsection (1), the Commission shall cause

participation politique restreinte ou un fonctionnaire à participation politique non restreinte au sens de la *Loi sur les*»

L'article 14 ainsi modifié est adopté.

Article 15

Il est convenu,—Que l'article 15 soit modifié en substituant à la ligne 11, page 5, ce qui suit:

"24. La rubrique précédant"

L'article 15 ainsi modifié est adopté.

Nouvel article

Il est convenu,—Que le projet de loi C-273 soit modifié en ajoutant à la suite de la ligne 3, page 1, ce qui suit:

"OBJET

2. La présente loi a pour objet de conférer aux sous-chefs et aux employés visés par la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* une gamme plus complète de droits politiques tout en respectant le principe de l'impartialité de la fonction publique."

Nouvel article

Il est convenu,—Que le projet de loi C-273 soit modifié en ajoutant à la suite de la ligne 35, page 2, ce qui suit:

"9. Il est interdit d'user d'intimidation, de menaces ou de coercition contre un sous-chef ou un fonctionnaire parce qu'il se livre ou refuse de se livrer à une activité permise aux termes de la présente loi."

Nouvel article

Il est convenu,—Que le projet de loi C-273 soit modifié en ajoutant à la suite de la ligne 5, page 3, ce qui suit:

"11.(1) Par dérogation à toute autre loi, un fonctionnaire à participation politique restreinte qui a l'intention de devenir candidat à une élection fédérale, provinciale, ou territoriale doit demander à la Commission de la fonction publique un congé non payé à compter du jour déterminé par la Commission jusqu'au jour de la proclamation des résultats de l'élection ou, à la demande du fonctionnaire, à une date antérieure marquant la fin de sa candidature. Nonobstant toute autre loi, la Commission peut accorder un tel congé si elle estime que la candidature du fonctionnaire ne nuira pas par la suite à son efficacité au sein de la fonction publique, dans le poste que le fonctionnaire occupe alors.

(2) Dès qu'elle a accordé le congé prévu au paragraphe (1), la Commission de la fonction publique fait publier un avis dans la *Gazette du Canada*."

notice of its action to be published in the *Canada Gazette*."

New Clause

It was agreed,—That Bill C-273 be amended by adding immediately after line 22, on page 3, the following new Clause:

"DESIGNATION POWER OF TREASURY BOARD

14.(1) The Treasury Board may designate as a politically restricted employee any employee who has responsibilities for providing advice directly to senior levels of the Public Service and the government on policy and program development.

(2) Upon designating any employee, the Treasury Board shall give notice, in writing, to the employee, and the employee's bargaining agent where applicable, of the designation and of the basis upon which the employee is considered to be an employee referred to in subsection (1).

(3) Where any employee designated as a politically restricted employee under subsection (1) wishes to have the designation of the Treasury Board reviewed, the employee shall file a request for a review of the designation with the Public Service Staff Relations Board.

(4) On receipt of a request filed in accordance with subsection (3), the Public Service Staff Relations Board shall, as soon as practicable after the request is filed, fix a time and a place for the review of the designation referred to in the request.

(5) At the time and place appointed under subsection (4) for the review of the decision made under subsection (1), the Public Service Staff Relations Board shall provide the employee who requested the review and the Treasury Board with a full opportunity consistent with procedural fairness and natural justice to present evidence and make representations in relation to the designation.

(6) In the case of a review pursuant to subsection (3), the Treasury Board has the burden of establishing to the satisfaction of the Public Service Staff Relations Board that the employee is an employee referred to in subsection (1).

(7) The Public Service Staff Relations Board may confirm or set aside the designation of the Treasury Board.

(8) A decision of the Public Service Staff Relations Board on a request for review made under subsection (3) is final and binding on the parties to the review.

(9) The Treasury Board may revoke the designation of an employee at any time and shall give notice of

Nouvel article

Il est convenu,—Que le projet de loi C-273 soit modifié en ajoutant à la suite de la ligne 20, page 3, ce qui suit:

«POUVOIR DE DÉSIGNATION DU CONSEIL DU TRÉSOR

14.(1) Le Conseil du Trésor peut désigner en tant que fonctionnaire à participation politique restreinte tout fonctionnaire dont les attributions comprennent la responsabilité de conseiller directement les échelons supérieurs de la fonction publique et du gouvernement en ce qui concerne l'élaboration des politiques et des programmes.

(2) Lorsqu'il effectue la désignation, le Conseil du Trésor avise par écrit le fonctionnaire concerné et, le cas échéant, son agent négociateur, de cette désignation ainsi que des motifs pour lesquels il est considéré comme un fonctionnaire visé au paragraphe (1).

(3) Le fonctionnaire qui désire faire réviser la désignation du Conseil du Trésor dépose une demande à cet effet auprès de la Commission des relations de travail dans la fonction publique.

(4) La Commission, sur réception de la demande, fixe le lieu et la date de l'audition, laquelle est à tenir dans les meilleurs délais possibles suivant le dépôt de la demande.

(5) A l'audition, la Commission accorde au fonctionnaire et au Conseil du Trésor toute possibilité de présenter leurs éléments de preuve et leurs observations sur la mesure attaquée, conformément aux principes de l'équité procédurale et de la justice naturelle.

(6) Il incombe au Conseil du Trésor de démontrer d'une façon jugée satisfaisante par la Commission que le fonctionnaire est un fonctionnaire visé au paragraphe (1).

(7) La Commission peut confirmer ou infirmer la désignation du Conseil du Trésor.

(8) La décision rendue par la Commission est définitive.

(9) Le Conseil du Trésor peut toujours révoquer une désignation. Il donne avis de cette révocation, par écrit, au fonctionnaire concerné et, le cas échéant, à son

such revocation, in writing, to the employee, and the employee's bargaining agent where applicable.

(10) The designation of an employee shall be effective during the time the employee remains in the position he or she occupied at the time of the designation, as long as the duties performed by the employee remain substantially the same, unless the designation is set aside by the Public Service Staff Relations Board pursuant to subsection (7) or revoked by the Treasury Board pursuant to subsection (9).

(11) Where an employee designated as a politically restricted employee under subsection (1) wishes to have the designation of the Treasury Board reviewed on the ground that the duties performed by the employee are no longer substantially the same as at the time of designation, the employee shall file with the Public Service Staff Relations Board a request for a review of the designation, and subsections (4), (5), (7) and (8) shall apply with such modification as the circumstances may require.

(12) In the case of a review pursuant to subsection (11), the employee has the burden of establishing to the satisfaction of the Public Service Staff Relations Board that he or she should not be a designated employee because the duties performed by the employee are no longer substantially the same as at the time of designation."

New Clause

It was agreed,—That Bill C-273 be amended by adding immediately after line 22, on page 3, the following new Clause:

"INQUIRY AND DISCIPLINARY ACTION

15.(1) Where any allegation is made in writing to the Public Service Commission that a deputy head has contravened any provision of this Act, the allegation shall be reviewed by the Commission and the Commission may establish a board to conduct an inquiry at which the person making the allegation and the deputy head, or their representatives, shall be given an opportunity to be heard.

(2) Any allegation made as provided for in subsection (1) shall contain sufficient details to reasonably inform the deputy head about the alleged contravention.

(3) The Commission, on being notified of the decision of the Board on an inquiry into an allegation conducted pursuant to subsection (1), shall report the decision to the Governor in Council who may, if the board has decided that the deputy head has contravened any provision of this Act, take such disciplinary action, including dismissal, with respect to the deputy head as the Governor in Council deems appropriate."

agent négociateur.

(10) A moins qu'elle ne soit infirmée par la Commission conformément au paragraphe (7) ou révoquée par le Conseil du Trésor conformément au paragraphe (9), la désignation d'un fonctionnaire reste en vigueur tant que celui-ci conserve le poste qu'il occupait au moment où elle a été effectuée, pour autant que ses fonctions restent essentiellement les mêmes.

(11) Le fonctionnaire qui désire faire réviser la désignation du Conseil du Trésor, au motif que les fonctions qu'il exerce ne sont plus essentiellement les mêmes qu'au moment de la désignation, dépose une demande à cet effet auprès de la Commission; dans ce cas, les paragraphes (4), (5), (7), et (8) s'appliquent, compte tenu des adaptations de circonstances.

(12) Il incombe au fonctionnaire concerné de démontrer d'une façon jugée satisfaisante par la Commission que le fonctionnaire ne devrait pas être désigné comme fonctionnaire à participation politique restreinte au motif que les fonctions qu'il exerce ne sont plus essentiellement les mêmes qu'au moment de la désignation."

Nouvel article

Il est convenu,— Que le projet de loi C-273, soit modifié en ajoutant à la suite de la ligne 20, page 3, ce qui suit:

«ENQUÊTE ET MESURE DISCIPLINAIRE

15.(1) La Commission de la fonction publique examine toute allégation de contravention à la présente loi formulée contre un sous-chef dont elle est saisie par écrit et elle peut constituer un comité chargé de tenir une enquête au cours de laquelle l'auteur de l'allégation, le sous-chef ou leurs représentants ont l'occasion de se faire entendre.

(2) L'allégation visée au paragraphe (1) doit contenir des détails suffisants pour renseigner raisonnablement le sous-chef sur la contravention alléguée.

(3) Après notification de la décision du comité, la Commission transmet la décision au gouverneur en conseil qui peut prendre toute mesure disciplinaire—y compris le congédiement—que le gouverneur en conseil estime appropriée, si le comité conclut qu'il y a contravention.»

New Clause

It was agreed,—That Bill C-273 be amended by adding immediately after line 22, on page 3, the following new Clause:

"16. Every employee who contravenes any provision of this Act shall be liable to disciplinary action in accordance with the provisions established pursuant to paragraph 7(1)(f) of the *Financial Administration Act*."

New Clause

It was agreed,—That Bill C-273 be amended by adding immediately after line 22, on page 3, the following new Clause:

"17. A person who contravenes section 9 is guilty of an offence and is liable on summary conviction to a fine not exceeding two thousand dollars or to imprisonment for a term not exceeding six months or to both."

New Clause

It was agreed,—That Bill C-273 be amended by adding immediately after line 22, on page 3, the following new Clause:

"18. For greater certainty, it is hereby declared that section 115 of the *Criminal Code* does not apply to or in respect of any contravention or alleged contravention of any provision of this Act."

New Clause

It was agreed,—That Bill C-273 be amended by adding immediately after line 2, on page 5, the following new Clause:

"AUDITOR GENERAL ACT

20. Subsection 15(3) of the *Auditor General Act* is repealed and the following substituted therefor:

"(3) The Auditor General may exercise and perform in such manner and subject to such terms and conditions as the Public Service Commission directs, the powers, duties and functions of the Public Service Commission under the *Public Service Employment Act*, other than the powers, duties and functions of the Commission in relation to appeals under sections 21 and 31 of that Act."

New Clause

It was agreed,—That Bill C-273 be amended by adding immediately after line 2, on page 5, the following new Clause:

"21. Paragraph 5(d) of the *Public Service Employment Act* is repealed and the following substituted therefor:

"(d) establish boards to make recommendations to the Commission on matters referred to such boards

Nouvel article

Il est convenu,—Que le projet de loi C-273 soit modifié en ajoutant à la suite de la ligne 20, page 3, ce qui suit:

"16. Tout fonctionnaire qui contrevient à la présente loi est passible de mesures disciplinaires conformément aux dispositions prévues à l'alinéa 7(1)f) de la *Loi sur l'administration financière*."

Nouvel article

Il est convenu,— Que le projet de loi C-273 soit modifié en ajoutant à la suite de la ligne 20, page 3, ce qui suit:

"17. Quiconque contrevient à l'article 9 commet une infraction et encourt, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, une amende maximale de deux mille dollars et un emprisonnement maximal de six mois, ou l'une de ces peines."

Nouvel article

Il est convenu,—Que le projet de loi C-273 soit modifié en ajoutant à la suite de la ligne 20, page 3, ce qui suit:

"18. Il est entendu que les contraventions à la présente loi sont soustraites à l'application de l'article 115 du *Code criminel*."

Nouvel article

Il est convenu,—Que le projet de loi C-273 soit modifié en ajoutant à la suite de la ligne 2, page 5, ce qui suit:

"LOI SUR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

20. Le paragraphe 15(3) de la *Loi sur le vérificateur général* est abrogé et remplacé par ce qui suit:

"(3) Sous réserve des modalités fixées par la Commission de la Fonction publique, le vérificateur général peut assumer les responsabilités et exercer les pouvoirs et fonctions que la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* confère à celle-ci, à l'exception de celles visées dans ladite loi aux articles 21 et 31 en matière d'appel."

Nouvel article

Il est convenu,—Que le projet de loi C-273 soit modifié en ajoutant à la suite de la ligne 2, page 5, ce qui suit:

"21. L'alinéa 5d) de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* est abrogé et remplacé par ce qui suit:

"d) établir des comités pour soumettre à la Commission des recommandations sur les questions déferées à ces comités aux termes de l'article 6, pour

under section 6, to render decisions on appeals made to such boards under sections 21 and 31.””

New Clause

It was agreed,—That Bill C-273 be amended by adding immediately after line 2, on page 5, the following new Clause:

“22. Subsection 6(1) of the said Act is repealed and the following substituted therefore:

“6.(1) The Commission may authorize a deputy head to exercise and perform in such manner and subject to such terms and conditions as the Commission directs, any of the powers, functions and duties of the Commission under this Act, other than the powers, functions and duties of the Commission in relation to appeals under sections 21 and 31.””

New Clause

It was agreed,—That Bill C-273 be amended by adding immediately after line 14, on page 5, the following new Clause:

“25. Paragraphs 34(1) (a), (b) and (c) of the said Act are repealed and the following substituted therefor:

“(a) applying all or any of the provisions of this Act to all or any of the positions of persons mentioned in subsection 37(1); and

(b) notwithstanding any other Act, applying all or any of the provisions of this Act that do not otherwise apply, including the provisions relating to appointments, to any portion or part of any portion of the Public Service.””

New Clause

It was agreed,—That Bill C-273 be amended by adding immediately after line 3, on page 1, the following new Clause:

“SHORT TITLE

1. This Act may be cited as the *Political Rights of Public Employees Act*.”

It was agreed,—That the Title of the Bill carry.

It was agreed,—That the Bill, as amended, carry.

ORDERED,—That the Committee reprint Bill C-273, as amended, for the use of the House at report stage.

rendre des décisions sur les appels portés devant ces comités aux termes des articles 21 et 31.»»

Nouvel article

Il est convenu,—Que le projet de loi C-273 soit modifié en ajoutant à la suite de la ligne 2, page 2, ce qui suit:

«22. Le paragraphe 6(1) de la même loi est abrogé et remplacé par ce qui suit:

«6.(1) La Commission peut autoriser un sous-chef à exercer, de la manière et aux conditions qu'elle fixe, tout pouvoir, fonction et devoir que la présente loi attribue à la Commission, sauf les pouvoirs, fonctions et devoirs que la Commission détient en ce qui concerne les appels prévus aux articles 21 et 31.»»

Nouvel article

Il est convenu,—Que le projet de loi C-273 soit modifié en ajoutant à la suite de la ligne 12, page 5, ce qui suit:

«25. Les alinéas 34(1)b) et c) de la même loi sont abrogés et remplacés par ce qui suit:

«b) nonobstant toute autre loi, appliquant l'ensemble ou une partie de la présente loi qui par ailleurs n'est pas applicable, notamment les dispositions relatives aux nominations, à quelque élément ou partie d'élément de la Fonction publique.»»

Nouvel article

Il est convenu,—Que le projet de loi C-273 soit modifié en ajoutant à la suite de la ligne 3, page 1, ce qui suit:

«TITRE ABRÉGÉ

1. *Loi sur les droits politiques des fonctionnaires.*”

Il est convenu,—Que le titre du projet de loi soit adopté.

Il est convenu,—Que le projet de loi, sous sa forme modifiée, soit adopté.

IL EST ORDONNÉ,—Que le Comité fasse réimprimer à l'usage de la Chambre, à l'étape du rapport, le projet de loi C-273 sous sa forme modifiée.

It was agreed,—That the Chairman do report Bill C-273, as amended, to the House.

At 5:49 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Il est convenu,—Que le président fasse rapport, à la Chambre, du projet de loi C-273 sous sa forme modifiée.

À 17 h 49, le Comité lève la séance.

Charles Robert
Clerk of the Committee

Le greffier du Comité
Charles Robert

EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

[Texte]

Tuesday, June 14, 1988

• 1539

The Chairman: Order. We are resuming consideration of the order of reference dated February 9, 1988 on Bill C-273, an Act respecting political rights of public employees.

• 1540

I should tell members of the committee, as they are aware, that we have not been too formal in our review of the clauses of Bill C-273 because it was hoped that we might reach a unanimous opinion on the processing of the bill. So we have technically looked at clause 1 and stood that and all the other clauses for revision.

If I may direct these remarks particularly to Mr. Gauthier, we went through this process at the last meeting. We had the excellent work of the staff—

Mr. Gauthier: I recognize that, with you.

The Chairman: —recognized by all members, because they did the monumental task of revising the provisions of the bill side by side in both official languages. In addition, they prepared a document showing the changes that were made between the original bill and the revision, and we were able to look at the revision and attach our close attention to changes in the revision.

The instruction at the end of the last meeting was to our highly competent, able and willing staff to take into account and consideration the remarks made by members of the committee with respect to each of the revised provisions, with a view to incorporating some of those suggestions where that was possible, and in other areas simply to take them into account and review the revised provision in the light of suggestions and comments.

That is what we have before us today. Am I correct? We have a new revision, if I can term it in that way, both official languages side by side on this piece of paper headed "Bill C-273". I would suggest, subject to other recommendations from members, that we proceed along the new revised Bill C-273 and consider the changes that were made. I do not know just how we would process that. I guess we could go clause by clause, and perhaps Mr. Bartlett and others will give us a little summary of what the discussion was the last time. Members can interrupt informally if they wish, but hopefully we will remember what we did last time.

Mr. Cassidy: I wanted just to say a word of thanks to Mr. Bartlett and to the draftspeople for getting us here on Tuesday and for recognizing our desire for urgency. I am

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

[Traduction]

Le mardi 14 juin 1988

Le président: Je déclare la séance ouverte. Nous reprenons, conformément à notre ordre de renvoi daté du 9 février 1988, l'examen du projet de loi C-273, Loi sur les droits politiques des fonctionnaires.

Vous avez pu constater que nous n'avons pas examiné les dispositions du projet de loi C-273 de façon très formelle puisque nous espérons nous entendre à l'unanimité sur la façon de traiter ce projet de loi. Nous avons donc examiné l'article 1, nous l'avons réservé ainsi que tous les autres articles en vue de leur révision.

J'aimerais m'adresser tout particulièrement à M. Gauthier et lui dire que c'est ce que nous avons fait lors de la dernière réunion. Notre personnel de recherche a abattu un travail considérable. . .

M. Gauthier: Oui, je le constate.

Le président: . . . que tous les députés ont reconnu, car il a révisé toutes les dispositions du projet de loi dans les deux langues officielles. De surcroît, les chargés de recherche ont préparé un document indiquant les modifications qui ont été apportées au projet de loi primitif, ce qui nous a permis d'examiner tout particulièrement les dispositions révisées.

Lors de la dernière réunion, nous avons demandé à nos chargés de recherche dont la compétence et la serviabilité ne sont plus à établir, de tenir compte des observations faites par les députés membres du Comité à propos de chaque disposition révisée, en vue de les incorporer, le cas échéant, dans le projet de loi, ou tout simplement de revoir les dispositions révisées à la lumière des suggestions et observations faites.

Voilà donc ce que nous avons en main aujourd'hui, n'est-ce pas? Le projet de loi a été entièrement révisé, l'anglais et le français étant en regard l'un de l'autre; il s'agit du document intitulé «Projet de loi C-273». Sous réserve des recommandations des députés, je propose que nous examinions le nouveau projet de loi C-273 et les modifications qui y ont été apportées. Je ne sais pas exactement comment nous allons procéder. Nous pourrions peut-être examiner chaque article et M. Bartlett et les autres pourraient nous résumer la discussion que nous avons eue la dernière fois. Les députés peuvent intervenir quand ils veulent, mais j'espère que nous nous souviendrons de ce que nous avons fait la dernière fois.

M. Cassidy: Je voudrais remercier M. Bartlett et les rédacteurs du projet de loi de nous avoir préparé ce document aujourd'hui et d'avoir reconnu l'urgence de la

[Text]

not sure what miracles they have done to get us here, but thanks. That is before we look at the contents, of course.

The Chairman: Are you seconding that, Bill?

Mr. Tupper: Yes, in a way, I want to add a slightly different type of caveat. Mr. Chairman, you are always very modest in your introductions, but you were absolutely insistent the last time we met that no major decisions be taken without the member for Ottawa—Vanier being present.

Mr. Gauthier: I missed one meeting of the committee, Mr. Chairman. I can look around the room and I see people who missed committee meetings before in this room—

The Chairman: Including myself.

Mr. Gauthier: But I appreciate the work. I have read the documents and I appreciated getting a letter, which was to the point.

I have one difficulty with the bill, and I want to share it with the members because it, in my view, will have to be answered some time when we get into the clause-by-clause consideration. It is as to how we hooked in the Treasury Board at subclause 14.(1). That is going to be the critical explanation I need to satisfy my concerns, and I will wait till we get to that.

I would like to congratulate those who did rephrase. Indeed, the principle of the bill is still there. The principle of Bill C-273 is still *bien vivant*, well cared for, except that the wording has been changed. But I do not know how we could possibly answer, including subclauses 14.(1), 14.(2), 14.(3), 14.(4), 14.(5), 14.(6), 14.(7), 14.(8), 14.(9), 14.(10), 14.(11), 14.(12), without going beyond the scope of the bill. I take it the drafters and the clerks will be able to explain to me how that can be done, because there is absolutely nothing in this Bill C-273 that deals with Treasury Board's obligations under the previous legislation. I just wanted to know where the hook was that allowed us to expand on the role of the Treasury Board, to give it those powers. Maybe if you can give that information to me now, I would be—

• 1545

Mr. William Bartlett (Researcher, Library of Parliament): The hook is that the power under clause 14 is one aspect of the definition of "politically restricted employee". In the original version a politically restricted employee was, by virtue of the bill, an employee in category A. Then, ultimately by virtue of a decision made by the Public Service Commission and under our regulation-making power, the rest of the content of the politically restricted group would have been made up by that decision.

The new structure involves several paragraphs taken from the definition of "person employed in a managerial

[Translation]

situation. Je ne sais pas quels miracles ils ont dû accomplir pour produire ce document aujourd'hui, mais je les en remercie. Je ne sais pas ce que nous réserve ce projet de loi, cependant.

Le président: Êtes-vous d'accord là-dessus, Bill?

Mr. Tupper: Oui, d'une certaine façon, mais je voudrais exprimer une petite réserve. Monsieur le président, vos introductions sont toujours très modestes, mais vous avez insisté la dernière fois pour qu'aucune décision majeure ne soit prise en l'absence du député d'Ottawa—Vanier.

Mr. Gauthier: Oui, monsieur le président, j'ai raté une séance de ce Comité, mais d'autres ici présents en ont raté également. . .

Le président: Moi même y compris.

Mr. Gauthier: Mais j'apprécie à sa juste valeur ce qui a été fait. J'ai lu les documents et j'ai beaucoup apprécié la lettre circonstanciée qui m'a été adressée.

Un aspect de ce projet de loi me gêne un peu, et je voudrais en faire part aux députés car, à mon avis, il faudra s'attaquer à ce problème lorsque nous passerons à l'examen article par article du projet de loi. Il s'agit du pouvoir de désignation du Conseil du Trésor que prévoit le paragraphe 14.(1). J'écouterai attentivement l'explication qui m'en sera faite, car ce paragraphe m'inquiète.

J'aimerais féliciter ceux qui ont remanié ce projet de loi car son principe même est toujours intact. Le principe du projet de loi C-273 demeure bien vivant bien que la forme en ait été changée. Mais je ne vois pas comment il nous serait possible de répondre, même avec les paragraphes 14.(1), 14.(2), 14.(3), 14.(4), 14.(5), 14.(6), 14.(7), 14.(8), 14.(9), 14.(10), 14.(11), 14.(12), sans déborder le cadre du projet de loi. Les rédacteurs et les greffiers sauront sans doute m'expliquer comment c'est possible, car le projet de loi C-273 ne contient aucune disposition portant sur les obligations du Conseil du Trésor dans le cadre de la loi précédente. Je me demande par quel biais nous pouvions élargir le rôle du Conseil du Trésor pour lui donner ces pouvoirs. J'aimerais que vous me donniez maintenant cette information. . .

Mr. William Bartlett (documentaliste, Bibliothèque du Parlement): C'est que le pouvoir visé à l'article 14 est un élément de la définition de «fonctionnaire à participation politique restreinte». Dans la version primitive, fonctionnaire à participation politique restreinte s'entendait de l'employé de la catégorie A, mais par suite d'une décision de la Commission de la Fonction publique et sous le régime de notre pouvoir de réglementation, c'est cette décision qui définit le reste de la catégorie à participation politique restreinte.

Le nouveau texte comprend plusieurs alinéas empruntés à la définition de «personne préposée à la

[Texte]

or confidential capacity" from the Public Service Staff Relations Act; those paragraphs that were felt to be appropriate to the making of limitations on political activity. In order to fill out that group, a power would be given to Treasury Board to designate employees not otherwise covered by those three paragraphs who gave policy advice to the government, at fairly high levels.

Essentially, Treasury Board has taken over somewhat of the position the commission would have had under the original version of the bill to fill out the content of the politically restricted group. There was no reference to Treasury Board in the original bill, it is true. But there was a similar function, if you will.

As for whether or not that comes within the scope of the bill, I think Mr. Robert can address that issue.

The Clerk of the Committee: As long as the members of the committee feel the principle of the bill is being maintained and the objective of the bill has not fundamentally changed, the mechanism that might be used to attain that purpose is subject to amendment. If in the judgment of the committee that necessitates employing references to the Treasury Board, the committee is perfectly competent to do that. While that may involve an interpretation of procedure that might be examined by the senior table officers and the Speaker, the committee remains competent to do that so long as it believes that is part of what the bill is for.

Mr. Gauthier: I do not quarrel with that, except I would like to be assured, including by the table clerk, that indeed we are not going beyond our own powers here, creating, for example, a grievance appeal process to the Public Service Staff Relations Board, which entails expenditures of money... and somebody getting up in the House and saying, you people cannot do that without a Royal Recommendation.

Mr. Bartlett: There were provisions under the original version of the bill—

Mr. Gauthier: But we were not talking about the Public Service Staff Relations Board getting involved. That kind of expenditure was not, in my reading of the original bill, encompassed in it.

Basically I get from the clerk that there is no problem. Fine, then I see no difficulty. I am just trying to alert the committee to the possibility that somebody may raise that, and I want to know what the answer is. I could not find the answer.

Mr. Cassidy: Is it not the case that it is not open to a private member to propose a bill whose purpose is the expenditure of money? So you could not bring in a bill to build a nuclear submarine or something like that. But where a bill entails incidental expenditure... for example, suppose there were a bill that says tobacco

[Traduction]

gestion ou à des fonctions confidentielles», figurant dans la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, alinéas qui se prêtaient à la limitation des activités politiques. Pour compléter ce groupe, le Conseil du Trésor serait investi du pouvoir de désigner des employés qui ne sont normalement pas visés par ces trois alinéas et qui conseillent le gouvernement aux échelons relativement élevés.

Cela revient, pour le Conseil du Trésor, à être investi de certains des pouvoirs de constitution du groupe à participation politique restreinte qu'aurait eue la Commission dans la version primitive du projet de loi. Il est vrai qu'il n'était pas fait mention du Conseil du Trésor dans le premier projet de loi mais il existait, en un sens, une fonction semblable.

Quant à savoir si cela déborde ou non le cadre du projet de loi, M. Robert pourra vous répondre sur ce point.

Le greffier du Comité: Tant que les membres du Comité considèrent que le principe du projet de loi est respecté et que l'objectif en est resté approximativement le même, le dispositif utilisé pour atteindre cet objectif est susceptible d'amendement. Si le Comité considère qu'il est nécessaire à cet effet de faire mention du Conseil du Trésor, le Comité est parfaitement habilité à le faire. Cela nécessitera peut-être une interprétation de procédure qui devra être examinée par les services du greffier et par le Président de la Chambre, mais le Comité a le pouvoir de le faire s'il considère que cela relève du projet de loi et répond à ses objectifs.

M. Gauthier: Je ne m'élève pas contre cela, mais je voudrais qu'on m'assure, le greffier entre autres, que nous n'outrepassons pas nos propres pouvoirs en créant, par exemple, une procédure d'appel des griefs auprès de la Commission des relations du travail dans la Fonction publique, qui entraînerait des dépenses... et pour éviter qu'à la Chambre quelqu'un s'y oppose en disant que le Comité ne peut prendre cette décision sans recommandation royale.

M. Bartlett: La version primitive du projet de loi contenait des dispositions...

M. Gauthier: Mais il n'y était pas question de l'intervention de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique. Ce genre de dépenses n'était pas prévu, si j'ai correctement interprété le projet de loi primitif.

Le greffier nous dit que cela ne suscite pas de difficulté. Je veux bien, et je n'en vois donc pas. J'essaie simplement d'avertir le Comité de la possibilité d'une objection et j'aimerais savoir ce qui se produirait alors. Je n'ai pas pu trouver la réponse à cela.

M. Cassidy: N'est-il pas contraire au règlement, pour un député, de proposer un projet de loi qui entraînerait des dépenses? Vous ne pourriez donc proposer un projet de loi pour construire un sous-marin nucléaire, ou autre chose de ce genre, mais lorsqu'un projet de loi entraîne des frais accessoires... Supposons le cas d'un projet de loi

[Text]

manufacturers need to be notified of new regulations. Well, a certain amount of staff time and so on will be involved in that, but that is not deemed to be an expenditure, is it?

[Translation]

d'après lequel les manufacturiers de cigarettes doivent être informés des nouveaux règlements. Du personnel devrait certainement y consacrer du temps et des frais en découleraient, mais cela n'est pas considéré comme une dépense, n'est-ce pas?

• 1550

The Chairman: I thought the real test simply required a separate appropriation of funds in order to implement the bill—for example, if you introduced a bill that established a new office to administer the bill, if it was in the bill that we set up a director of political rights and it would require a separate action to fund that office. But it is a very narrow line. I think your point is valid.

This not my function—I should not even enter—but I have been through this a number of times in private. I have been a drafter of private members' bills and I always took the position that if you could utilize services and officers that were in place, then you were not imposing upon the public treasury any new obligation. For instance, if instead of having a director of political rights you could use the language commissioner or something, I felt you were not creating any new charges.

Mr. Cassidy: You need a particular official who already exists, yes.

The Chairman: I think, hopefully, that is what we have done here. But the other point, as I understood it, and perhaps David Daubney can add more to it, how we got onto the Treasury Board was that they were almost the implied delegates of this determination in the first place. So when we decided—

Mr. Gauthier: I agree. They are the employer. I agree. I am the one who suggested it. I think that is a great—

The Chairman: We are sort of articulating it in a different way.

Mr. Gauthier: I think it is a good way of doing it. All I am concerned about is that I do not think the Public Service Staff Relations Board has the expertise, nor have they done that before. And they do not have the personnel at this time to do that kind of grievance process.

Mr. Bartlett: They now hear any dispute concerning whether or not someone is or is not eligible to be in a bargaining unit. They hear the same sort of arguments when the government designates someone as performing an essential service and therefore cannot strike.

Mr. Cassidy: We have not got to clause 14 yet, but the function of whether the person directly provides advice to senior levels of government is something very comparable

Le président: Je pensais que le critère consistait dans la question de savoir si l'application du projet de loi requerrait une affectation de crédits de—s'il est, par exemple, nécessaire de créer de nouveaux services administratifs pour l'application du projet de loi, par exemple s'il est dit, dans le projet de loi, que nous demandons la nomination d'un directeur des droits politiques et qu'une action distincte sera nécessaire pour financer ce bureau. Mais la distinction est effectivement très subtile et votre argument mérite examen.

Ce n'est pas là ma fonction—je ne devrais même pas aborder la question—mais cela m'est arrivé plusieurs fois à titre privé. J'ai rédigé des projets de loi d'initiative parlementaire et j'ai toujours posé pour postulat que si vous pouviez utiliser les services et le personnel existants, vous n'imposiez aucune obligation nouvelle au Trésor public. Si, au lieu de demander la création d'un poste de directeur des droits politiques, vous pouviez confier cette charge au Commissaire des langues officielles ou à une autre autorité, je considère que vous ne créez aucune dépense nouvelle.

M. Cassidy: Quand une autorité est déjà en place.

Le président: Je crois et j'espère que c'est ce que nous avons fait ici, mais par ailleurs, si j'ai bien compris—David Daubney aura peut-être quelque chose à ajouter sur ce point—nous avons visé le Conseil du Trésor parce qu'il semblait tout indiqué, d'emblée, pour cette désignation. De sorte que lorsque nous avons décidé...

M. Gauthier: Je suis d'accord, c'est lui l'employeur. C'est moi qui l'ai proposé. Je pense que c'est...

Le président: On peut dire, en quelque sorte, que nous présentons les choses d'une autre façon.

M. Gauthier: Cela me paraît la bonne façon de s'y prendre. Tout ce qui m'inquiète, c'est que la Commission des relations du travail dans la Fonction publique ne me paraît avoir la compétence nécessaire, pas plus que l'expérience; elle n'a pas non plus, à l'heure actuelle, le personnel nécessaire pour instruire ce genre de griefs.

M. Bartlett: La Commission entend, à l'heure actuelle, toutes les contestations pour ce qui est de la participation aux unités de négociation. Elle entend le même genre de litige lorsque le gouvernement désigne un fonctionnaire comme appartenant à un service essentiel, auquel il est donc interdit de faire la grève.

M. Cassidy: Nous n'en sommes pas encore à l'article 14, mais le fait de décider si une personne fournit directement des conseils à des échelons élevés du

[Texte]

to what they have to decide when they look at essential service, or if they—

Mr. Bartlett: I would have thought they indeed do have the expertise built into their collective bargaining.

Mr. Cassidy: And they are not being asked to decide whether or not, for example, the political activity by that individual would—what were the words we got?—sort of lead to the perception that the government was not politically neutral. That is something they have not got experience in doing. But what they are asked to do is something that is directly in line with what they have done in the past.

The Chairman: Let us proceed, but may I make this suggestion? If we continue this deliberation and decide we are satisfied with the provisions of the bill as we establish them, we may have to consider what effects this bill may have on Treasury Board, on the Public Service Staff Relations Board and so on. Also, we may have to allow at least some time or process to allow those agencies to review the bill before it goes back to the House to forestall the possibility that then they will appeal to the ministry not to process the bill because of their objections to it. Another alternative is to just report it back and let them deal with it.

Mr. Cassidy: I have talked to people from the commission about this and I have urged them—I am not sure if there is somebody here from the commission now or not, and I do not see any hands going up—and tried to explain to them how the private members' process is working in this particular thing and suggested it would be much more constructive if they did have any suggestions about the administrative feasibility—

The Chairman: Or objections.

Mr. Cassidy: —or objections, to let us know about them now. But I believe that since the House can act with unanimity, were any such objections to come forward after we submit the bill there is nothing to stop this committee being briefly re-constituted to have another look at it. I am sure there would be consent of the House for that to occur.

Mr. Gauthier: I just want to make clear that I do not think any objection is going to come from the commission. I would be more than surprised if it did. They are an agent of Parliament, not of government, and if they get in bed with government on this one they are in trouble with yours truly here anyway. But I would think there would be some difficulty with the Public Service Staff Relations Board and I would like to have their input, if possible, in satisfying my concerns that indeed we are not creating for them extra expenditures by establishing this new board or this new requirement that they look at the grievances.

[Traduction]

gouvernement est tout à fait comparable à la décision d'appartenance à un service essentiel, ou. . .

M. Bartlett: Il me semblait, en effet, que cette compétence fait partie de la négociation collective.

M. Cassidy: On ne leur demande pas non plus de décider, par exemple, si la participation politique de ces fonctionnaires risquerait—quels sont, au juste, les termes employés?—de donner l'impression que le gouvernement n'est pas politiquement neutre. C'est une chose dont ils n'ont pas l'expérience, mais on leur demande une intervention qui se trouve dans le droit fil de ce qu'ils ont déjà fait.

Le président: Continuons donc, mais j'aimerais faire une proposition: si nous poursuivons ces débats et décidons que nous acceptons les dispositions du projet de loi telles que nous les établissons, nous devons peut-être examiner quels effets ce projet de loi risque d'avoir pour le Conseil du Trésor, pour la Commission des relations du travail dans la Fonction publique, etc. Nous devons également prévoir du temps ou une procédure pour permettre à ces organismes de réviser le projet de loi avant qu'il ne soit renvoyé à la Chambre, afin de parer à la possibilité que ces organismes ne fassent appel au ministre, en lui demandant de ne pas adopter le projet de loi en raison de leurs objections. L'autre option, c'est de renvoyer tout simplement le projet de loi et voir ce qu'il arrive.

M. Cassidy: J'en ai parlé aux gens de la Commission—je ne sais s'il y a aujourd'hui quelqu'un, dans la salle, qui représente la Commission, mais je ne vois aucune main levée—mais j'ai essayé de leur expliquer comment fonctionnent les délibérations pour un projet de loi d'initiative privée; je leur ai fait remarquer qu'il serait beaucoup plus constructif, s'ils avaient des propositions sur le dispositif administratif à mettre en place. . .

Le président: Ou des objections.

M. Cassidy: . . . ou des objections, de nous le faire savoir dès à présent. Mais je crois savoir que, puisque la Chambre peut prendre une décision à l'unanimité, si de telles objections sont soulevées après que nous avons présenté le projet de loi, rien n'empêche le Comité d'être brièvement reconstitué pour le réexaminer. Je suis sûr que la Chambre y consentirait.

M. Gauthier: Je voudrais bien souligner qu'à mon avis, la Commission ne soulèvera aucune objection: je serais fort surpris qu'elle le fasse. La Commission est un agent du Parlement, non du gouvernement, et si elle s'allie au gouvernement sur cette question, elle aura trouvé en moi un adversaire redoutable. Mais j'envisage des difficultés du côté de la Commission des relations du travail de la Fonction publique et j'aimerais qu'elle nous assure, si possible, que nous ne créons pas pour elle de dépenses supplémentaires en instituant cette nouvelle instance, ou en lui demandant d'examiner ces griefs.

[Text]

[Translation]

• 1555

Mr. Bartlett: When the idea was first suggested, before any thought was given to the final form of the bill, I spoke to one of the solicitors for the board. I said that the idea has been suggested and asked if he could cope with it, did he see any problems with it. Of course, he could not give a detailed answer, but just off the top of his head he saw no difficulties in dealing with that kind of power.

I would suggest that this version of the bill probably will involve a great deal less expense than the original version would have, albeit the money will be spent in a different place. The original version involved the Public Service Commission holding up to eight months of hearings to look into the situation of some 38,000 employees in category B and making decisions about all those people. I think the number of people who will be designated, and about whom there might be appeals, will be a fairly small number, certainly small in comparison with the size of category B as it was, and that ultimately there will be a great deal less expense involved in this version than the commission would have had to spend in order to carry out its responsibilities under the original version.

Mr. Daubney: Mr. Chairman, I just want to add to that the fact that I have had discussions with the Minister of State for the Treasury Board, who is acting in the absence of the President of the Treasury Board until the end of the month. I think I can say that there is approval in principle for the scheme of amendments we have proposed here. I would not like to see us hold this matter up when we are this close to the end of the session. I would like us to report back to the House at the earliest possible opportunity and to proceed from there. However, we have to proceed on a private member's bill to get this matter back for third reading.

The Chairman: We are going to proceed with this document. Is that agreeable? It is the side-by-side version of the new revised edition of Bill C-273.

Mr. Bartlett: There are three documents, essentially—the side-by-side document, the amendments in English, and the amendments in French.

Mr. Daubney: It is side by side only to the extent that it is in the two official languages. It is not a comparison of the old one and the new one. Is that right?

The Chairman: Yes. What we can do with this document is simply start clause-by-clause consideration, note the changes and if necessary discuss or provide the rationalization for the changes that were made. So if we proceed now, we will have to take into consideration any new comments. We have all been through this, I take it.

Clause 1 is the short title, and there is no change. Is that correct?

M. Bartlett: Lorsque l'idée a été émise, avant même que l'on ait rédigé la dernière version du projet de loi, j'ai parlé à un des avocats de la Commission. Je lui ai dit que la proposition avait été soumise, et je lui ai demandé ce qu'il en pensait, et si cela lui semblait possible. Il n'a pas pu me donner de réponse détaillée, mais à son avis cela ne devait pas soulever de difficultés majeures.

Je pense d'ailleurs que cette nouvelle version du projet de loi permettra de faire des économies, ce sera moins coûteux que ce que prévoyait l'ancienne version, mais il est vrai que les dépenses ne seront pas faites par le même organisme. Avec l'ancienne version, la Commission de la Fonction publique aurait eu besoin de huit mois d'audiences pour étudier le cas de quelque 38,000 employés qui appartiennent à la catégorie B, et à l'égard desquels il lui aurait fallu rendre une décision. Je pense que les gens qui vont être désignés, et pour lesquels il y aurait peut-être appel, seront en petit nombre, relativement, en tout cas petit par rapport à ce que pouvait être la catégorie B de l'ancienne version, et je pense qu'au total, cela permettra de réaliser des économies, si l'on compare cela avec ce que la Commission aurait été obligée de dépenser.

M. Daubney: Monsieur le président, j'en ai discuté avec le ministre d'État au Conseil du Trésor, qui remplace le président du Conseil du Trésor jusqu'à la fin du mois, je pense pouvoir dire que de ce côté-là, les amendements que nous avons proposés ne soulèvent aucune objection de principe. Étant donné que la fin de la session est proche, j'aimerais que tout cela ne traîne pas. J'aimerais notamment que nous renvoyions le projet de loi à la Chambre aussitôt que possible, et que les choses suivent ensuite leur cours. Mais avant d'en rediscuter en troisième lecture, il va falloir suivre la procédure des projets de loi d'initiative parlementaire.

Le président: Êtes-vous d'accord pour que nous discutons de ce document? Le Comité est-il d'accord? Il s'agit donc de la nouvelle version bilingue du projet de loi C-273.

M. Bartlett: Il y a trois documents: la version en deux colonnes en regard, les amendements en anglais et les amendements en français.

M. Daubney: Les deux colonnes en question sont en fait la version bilingue. Il ne s'agit pas d'une comparaison entre l'ancienne version et la nouvelle, n'est-ce pas?

Le président: Non. Ce que nous pouvons faire c'est commencer l'examen article par article de cette nouvelle version, noter les modifications, en discuter si nécessaire, et les expliquer. De cette façon nous pourrions d'ailleurs permettre aux membres du Comité de nous dire ce qu'ils en pensent. Ce n'est quelque chose de nouveau pour personne, je suppose.

Article 1, le titre abrégé, aucune modification, n'est-ce pas?

[Texte]

Clause 2, there was some discussion. Do we maintain the provision as drafted?

Mr. Bartlett: There was concern with the reference to "public servants", and it was also suggested that the purposes clause should be cross-referenced to the Public Service Employment Act, because those are the people it covers. So "servants" was taken out and "deputy heads and employees who are subject to the Public Service Employment Act" was substituted.

• 1600

An hon. member: Are we going to carry these clauses?

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): It could be that you have to use the words "shall clause 1 carry".

Mr. Cassidy: There is a different procedure to actually carry an amendment.

The Chairman: Yes. We have to agree on the wording. Then we have to go back and move the actual changes to Bill C-273. The staff has prepared them in that form. We have to move the amendments to this bill. What goes back to the House of Commons is this bill with the amendments. When those amendments are incorporated, they will be side by side.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): Exactly. But you just went through clause 2 and we all seemed to agree, but you did not put the question in a technical sense—shall clause 2 carry.

The Chairman: What I want to do is run through it and then move the amendments.

Mr. Gauthier: Mr. Chairman, it did not record very well what you were doing there, but it does show that you understand the process.

I want to show an act of faith here. I am going to be working with you people in the English text, but taking it that the French text will be consequential, and any changes made. . .

The Chairman: Then there are some changes in the French text that do not necessarily have consequential changes in the English, right? Mostly with respect, I hope, to gender.

Une voix: Et le mot «fonctionnaire».

Mr. Cassidy: If I understand correctly, you have substituted *fonctionnaire* for "employee" throughout the bill. That is, therefore, a substantial accommodation of the concerns raised by Claudy Mailly.

Mr. Bartlett: That is correct, and they have been checked with her.

Mr. Cassidy: They have, and she is happy.

[Traduction]

Article 2, on en a déjà discuté. Est-ce que nous maintenons la disposition telle que rédigée?

M. Bartlett: Il y avait une certaine préoccupation au sujet du terme de «fonctionnaires», et on nous a demandé que l'article concernant l'objet de la nouvelle loi, prévoit par référence l'application de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, puisque c'est la loi qui concerne les fonctionnaires. On a donc supprimé le terme de fonctionnaires, qui a été remplacé par l'expression: «sous-chefs et employés visés par la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique».

Une voix: Est-ce que nous allons adopter les articles en question?

M. Turner (Ottawa—Carleton): Il faudrait alors que vous demandiez si «le Comité adopte l'article 1».

M. Cassidy: La procédure d'adoption des amendements est d'ailleurs différente.

Le président: Oui. Il faut que nous nous entendions sur le libellé exact. Ensuite nous devons proposer au Comité les modifications au projet de loi C-273, telles que préparées par le personnel de recherche. Il faudra donc proposer les amendements au projet de loi, et c'est le projet de loi amendé qui sera renvoyé à la Chambre des communes. Une fois les amendements incorporés, les deux versions seront présentées en regard l'une de l'autre.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Exactement. Mais vous venez de passer l'article 2, nous semblions être tous d'accord, mais vous n'avez pas, stricto sensu, demandé au Comité de voter.

Le président: Ce que je voudrais faire, c'est d'abord passer en revue les différents articles et proposer ensuite les amendements.

M. Gauthier: Monsieur le président, je n'ai pas exactement suivi ce que vous faisiez, mais je pense que vous connaissez la procédure.

Quant à moi, je vais être obligé de faire un acte de foi, puisque je vais travailler avec vous sur la version anglaise, en espérant que la version française suivra et que toutes les modifications seront. . .

Le président: Il y aura certaines modifications au texte français qui ne seront pas nécessairement reprises pour le texte anglais. Je pense notamment à l'accord en genre.

An hon. member: And the word «fonctionnaire».

M. Cassidy: Si j'ai bien compris vous avez utilisé le terme «fonctionnaire» pour *employée* dans tout le projet de loi. Et cela à la suite des objections de Claudy Mailly.

M. Bartlett: Oui, et elle en a d'ailleurs été avertie.

M. Cassidy: Tout est bien et elle est contente.

[Text]

The Chairman: Let it go at that. By the way, there is no need to put in a general provision, is there, of the kind we discussed on gender?

Mr. Cassidy: It is not needed.

The Chairman: It is the last time I am raising it.

On clause 3, the definitions, we have "employee", "deputy head", "politically restricted employee". Stop me as I go along.

Mr. Bartlett: "Politically restricted employee" has been amended. The concern was that it was not clear that the three paragraphs taken from the definition in the Public Service Staff Relations Act indeed did relate to that definition and that all of these people are by definition not in a bargaining unit. So we have put in wording that says—and this is the part of the definition that is going to be in the bill and determined by the bill:

any employee who comes within the meaning of "a person employed in a managerial or confidential capacity" as defined in the Public Service Staff Relations Act insofar as the employee

Then those three paragraphs set out those portions of that definition that we are bringing into this bill.

The Chairman: It is a little complex.

Mr. Gauthier: How do you avoid rug-ranking under the new subclause 3.(a)? How do you avoid being told that you are indeed designating somebody just because of the position she occupies, and that employee is considered in a confidential position by whom?

Mr. Bartlett: It will not simply be a question of whether or not somebody is considered to be in a confidential position. It will be a question of whether or not they come within the meaning of these words, and the words are identical to one of the paragraphs of the definition of the Public Service Staff Relations Board. So most of those battles, if not all of them, should have been fought out under that act in relation to collective bargaining.

Mr. Gauthier: I would remind you there was a committee that sat for a whole year in 1976 on exactly that question, and I could supply you with a lot of material. We have not succeeded in finding a satisfactory answer to that question. I remember Walter Baker raising this point regularly. I just hope it does not flow from the confidential designation down that whole line of the pyramid. It possibly could.

The Chairman: Yes, but what we are saying is that the battleground is the terms of the employment contract, and if they lose that battle, then they will lose this battle for political rights.

[Translation]

Le président: Allons-y. À propos, nous n'avons pas besoin d'une disposition générale concernant l'accord et le genre, comme nous en avons discuté?

M. Cassidy: Non.

Le président: C'est la dernière fois que je pose la question.

À l'article 3, celui des définitions, nous avons les termes «fonctionnaire», «sous-chef», et «fonctionnaire à participation politique restreinte». Arrêtez-moi si vous voulez.

M. Bartlett: Nous avons modifié la définition de «fonctionnaire à participation politique restreinte». Il n'était en effet pas suffisamment évident que les trois alinéas de la définition de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique s'appliquent à cette définition, et que toutes les personnes visées ne font pas partie d'une unité de négociation. Voilà pourquoi nous avons préféré pour la définition du projet de loi:

un fonctionnaire qui est une personne préposée à la gestion ou à des fonctions confidentielles au sens de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique dans la mesure où ce fonctionnaire. . .

Ensuite les trois alinéas en question donnent les définitions que nous insérons dans le projet de loi.

Le président: C'est un petit peu compliqué.

M. Gauthier: Mais comment allez-vous faire pour que le nouvel alinéa 3.a) ne se traduise par des classements parallèles? Comment éviter que l'on ne justifie la désignation de tel ou tel agent par le poste qui est occupé, et qui va décider qu'il s'agit effectivement d'un poste de confiance?

M. Bartlett: Ce ne sera pas uniquement l'argument du poste de confiance qui entrera en ligne de compte. Il s'agira simplement de constater si oui ou non le fonctionnaire répond à la définition de ces alinéas, dont les termes sont absolument identiques à ceux de l'article de définition de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique. Pour ce qui est de la négociation collective, donc, toutes les batailles ont déjà été livrées dans le cadre de l'application de cette loi.

M. Gauthier: Je vous rappellerai qu'il y a eu un comité qui a siégé pendant toute l'année 1976 pour débattre cette même question, je pourrai d'ailleurs vous fournir à ce sujet toute une documentation. Nous n'avons d'ailleurs pas pu conclure d'une façon satisfaisante et répondre à la question posée, question que Walter Baker, je m'en souviens, posait régulièrement. J'aimerais être sûr qu'il n'y ait pas de réaction en chaîne à partir de la désignation du poste de confiance du haut en bas de l'échelle. C'est ce que je crains.

Le président: Oui, mais la bataille se livre surtout autour des termes du contrat de travail et si cette bataille est perdue, elle l'est également pour ce qui est des droits politiques.

[Texte]

[Traduction]

• 1605

Mr. Cassidy: I appreciate the point, but I am really stuck with this in the sense that the secretary to a deputy minister is not entitled to be in the bargaining unit because of the nature of his or her job. Therefore, this is a secondary place to fight that principle of what ranking does to people.

The Chairman: If you lose the war, you lose the battle.

Mr. Daubney: The other point, of course, is that there are mechanisms in the bill that would allow a person in that position to get un-designated for the purposes of this bill. So they are not in a worse position because of this bill, and I do not think we should get too much off track on it.

The Chairman: It can be reviewed.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): I have a question on subparagraph (a)(ii) as it relates to executive duties and responsibilities in relation to the development and administration of government programs. I think we had discussed putting in a word there to clarify it: "programs or policies".

Mr. Bartlett: I believe that was in relation to the designation power. As I recall, that discussion was in relation to clause 14 as to who could be designated by Treasury Board. These words are taken straight out of the comparable paragraph in the definition of a person employed in a managerial or confidential capacity under the Public Service Staff Relations Act.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): But there is a difference between administering a government program and formulating government policy. I think they should both apply here.

Mr. Cassidy: I think the executive developing government programs sounds to me like policy development. I think there is a problem there.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): I think it is unclear.

Mr. Daubney: But the reason these words have been used, Barry, is because they are right out of the Public Service Staff Relations Act, and we are making a cross-reference.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): I understand that. Then maybe the PSSRA is not clear enough.

Mr. Gauthier: That is for sure.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): I am just saying we should make it crystal clear here and add the word "policy" and it eliminates the—

M. Cassidy: Je comprends tout cela, mais je maintiens mon point de vue parce que le secrétaire d'un sous-ministre n'a pas le droit de faire partie de l'unité de négociation à cause de la nature de son travail. C'est donc une autre disposition qui nous permet de nous attaquer au principe des distinctions en fonction du rang des employés.

Le président: Si vous perdez la guerre, vous perdrez la bataille aussi.

M. Daubney: Bien entendu, il existe aussi dans le projet de loi des mécanismes qui permettraient à une telle personne de faire annuler la désignation de son poste. Ces fonctionnaires ne perdront donc rien à cause du projet de loi, et je ne pense pas qu'il soit tellement utile d'en discuter trop longtemps.

Le président: Un examen est prévu dans le projet de loi.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Je voudrais poser une question au sujet du sous-alinéa a)(ii) qui a trait aux fonctions dirigeantes en ce qui touche l'établissement et l'application de programmes du gouvernement. Je pense que nous avions parlé de la possibilité d'ajouter plus de précision à cette disposition et de dire «de programmes ou politiques».

M. Bartlett: Si je ne m'abuse, cela portait sur le pouvoir de désignation du Conseil du Trésor dont il est question à l'article 14. Ces mots sont tirés textuellement du paragraphe où l'on définit une personne préposée à la gestion ou à des fonctions confidentielles aux termes de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Il y a cependant une différence entre appliquer un programme du gouvernement et formuler la politique du gouvernement. Je pense que les deux devraient s'appliquer dans ce cas-ci.

M. Cassidy: Si un fonctionnaire établit les programmes du gouvernement, il me semble que cela relève de l'élaboration de la politique. Cela pose un problème à mes yeux.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Je pense que tout cela n'est pas clair.

M. Daubney: On a utilisé ces mots, Barry, parce qu'ils correspondent aux termes employés dans la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, à laquelle le projet de loi se reporte.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Je le comprends, mais c'est peut-être la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique qui n'est pas suffisamment claire.

M. Gauthier: C'est un fait.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Nous devrions, selon moi, rendre les choses encore plus claires et ajouter le mot «politiques» parce que cela élimine. . .

[Text]

Mr. Bartlett: But anyone who gives policy advice will be subject to designation. I would have thought that someone who has executive duties for the development of government programs would be involved in making policy. But if there is any vagueness there, that should be saved by the designation power under clause 14, which clearly refers to people who have responsibilities for providing advice on policy and program development.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): Okay.

Mr. Cassidy: I think in part this is also a concern that David, for example, expressed, that certain people who are in excluded categories, such as lawyers, are not in fact doing policy. They are administering government programs; they are not developing government programs. As a consequence, he has left them in an area where they may still be politically unrestricted, subject to the designation, which I think is reasonable.

The Chairman: A lot of that follows from the discussion Barry just had, because that is where it is tied into subclause 14.(1) and that other wording. Has paragraph (b) been changed?

Mr. Bartlett: Paragraph (b) simply referred to an employee who is designated. There was some concern that it be clearly differentiated from the employees referred to under paragraph (a), so it now says "any other employee who is designated".

The Chairman: That makes sense. Clause 4, political rights, I do not think we made any substantial changes on clause 4, did we?

Mr. Bartlett: The only change to clause 4 was that it previously read in paragraph (d): "to attend any political meeting" and it now says "to attend and participate".

Mr. Cassidy: As I recall, we said that the politically restricted people, which is what this clause applies to, have the right to express an opinion. The restrictions that would apply to them related to making public statements, and that comes later. So this is the generality, and then we restrict it later.

Mr. Bartlett: On clause 5, the reference in paragraph 5.(a) to work for or against was expanded to make it clear that it involves to work and campaign for or against and to demonstrate support for or opposition to. The only addition we have put in is "or opposition to", which we felt was a counterpart to demonstrating support for.

The Chairman: And we added "campaign" from the previous draft.

The Bartlett: We had a lot of difficulty with our discussion about clause 6, but the changes are very refined.

[Translation]

M. Bartlett: Mais à ce moment-là, tout fonctionnaire qui fournit des conseils de politique pourrait être désigné. Il me semble qu'un fonctionnaire qui a des fonctions dirigeantes en ce qui concerne l'établissement des programmes du gouvernement participe de ce fait à l'élaboration de la politique. Si cette disposition est trop vague, l'article 14 sur le pouvoir de désignation apportera toute la précision nécessaire, puisqu'il y est clairement question de fonctionnaires chargés de fournir des conseils sur l'établissement de politiques et de programmes.

M. Turner (Ottawa—Carleton): D'accord.

M. Cassidy: Je pense que David a exprimé certaines préoccupations au sujet de fonctionnaires, parce qu'ils font partie de catégories exclues, comme les avocats, et qu'ils n'élaborent pas vraiment de politiques. Ils appliquent les programmes du gouvernement: ils ne les établissent pas. Il les a donc laissés dans une catégorie où ils pourraient être considérés comme des fonctionnaires à participation politique non restreinte, sous réserve de la désignation, ce qui est tout à fait raisonnable, à mon avis.

Le président: Cela découle, en bonne partie, de ce que Barry vient de dire parce que c'est lié au paragraphe 14.(1) et à l'autre libellé. L'alinéa b) a-t-il été modifié?

M. Bartlett: L'alinéa b) ne portait que sur les employés désignés. Comme on voulait faire clairement la distinction entre ces employés et ceux dont il est question à l'alinéa a), on a rendu le libellé plus précis pour dire «tout autre fonctionnaire désigné».

Le président: C'est logique. Au sujet de l'article 4, droits politiques, je ne pense pas que nous ayons apporté des changements considérables à cet article, n'est-ce pas?

M. Bartlett: Le seul changement à l'article 4, porte sur l'alinéa d), où l'on disait auparavant «d'assister à une réunion politique» et où l'on dit maintenant «d'assister et de participer».

M. Cassidy: Si je me rappelle bien, nous avions dit que les fonctionnaires à participation politique restreinte auxquels s'applique cet article ont quand même le droit d'exprimer leur opinion. Les restrictions dans leur cas s'appliqueraient aux déclarations publiques, et cela vient plus tard. Nous énonçons donc d'abord le principe général et nous apportons la restriction plus tard.

M. Bartlett: Dans l'article 5, il a été auparavant question, à l'alinéa 5.a), de travailler pour ou contre, et l'on a précisé cette mention en disant «travailler et faire campagne pour ou contre et manifester son appui ou son opposition à». Nous avons simplement ajouté les mots «ou son opposition à» pour faire la contrepartie de «manifester son appui».

Le président: Et nous avons ajouté les mots «et faire campagne».

M. Bartlett: Nous avons eu beaucoup de problèmes quand nous avons discuté de l'article 6, mais les changements qui ont été apportés sont très précis.

[Texte]

• 1610

The changes differentiate the restrictions that apply to deputy heads and employees. The concern was that a deputy head ought to be limited in regard to the kinds of responsibilities that simply lie on a deputy head by virtue of being in that position regardless of what the particular duties were. It now says that a deputy heads shall not make a public statement that directly conflicts with the duties of the deputy head or the position of the deputy head, and that no employee shall make a public statement that directly conflicts with the duties of the employee.

The Chairman: They put a greater burden in the case of deputy heads than regular employees.

Mr. Bartlett: The only addition to clause 7 is the word "wilfully"—"In any manner wilfully associate".

The Chairman: That was the change we suggested by the committee.

Mr. Bartlett: The only change in clause 8 was that again "work for or against" was expanded similar to clause 5.

Mr. Cassidy: I think the phrase Barry introduced, "demonstrate support for or opposition to", is pretty clear in terms of putting up a sign or thumbing your nose, or that kind of thing.

Mr. Bartlett: I would have thought that would make it clear.

Clause 9 has been re-ordered and some of the verbs changed, if you will. It did refer to intimidating or threatening an employee for refusing to participate, and coercing or commanding anyone to participate. There was concern that, for example, you might intimidate someone into participating, and that the same prohibited action should apply whether or not they are refusing to participate or because they have participated.

We have also introduced the concepts of "discipline" and "discriminate against." It now reads:

No person shall intimidate, threaten, coerce, discipline or discriminate against the employee because the employee engages or refuses to engage. . .

Mr. Cassidy: Since there are certain things in those clauses that are restricted for certain groups of employees, it would have to be actioned under the provisions here, rather than through normal discipline in order to apply that, is that right?

Mr. Bartlett: The discipline that will apply pursuant to the sanction provision is the discipline that normally applies. It would mean simply that they could not disapprove—

The Chairman: This interference by anybody.

[Traduction]

Les changements font la distinction entre les restrictions applicables aux sous-chefs et celles qui s'appliquent aux employés. On pensait que le post même de sous-chef devait entraîner certaines restrictions, quelle que soit les fonctions particulières du titulaire. On précise maintenant qu'un sous-chef ne doit pas faire de déclaration publique qui entre directement en conflit avec les fonctions ou le poste de sous-chef, et qu'aucun employé ne doit faire de déclaration qui entre directement en conflit avec ses fonctions.

Le président: Cela impose plus de restrictions au sous-chef qu'aux employés ordinaires.

M. Bartlett: Tout ce qu'on a fait à l'article 7, c'est d'ajouter le mot «volontairement».

Le président: C'est le changement qui a été proposé par le Comité.

M. Bartlett: Le seul changement à l'article 8 est l'addition de l'expression «de travailler pour ou contre», comme il a été fait à l'article 5.

M. Cassidy: Je pense que les mots «manifester son appui ou son opposition à» ajoutés par Barry donnent clairement l'idée que cela peut être d'installer une affiche, de faire un pied de nez ou n'importe quoi de ce genre.

M. Bartlett: Il me semble que ce devrait être clair.

L'ordre de l'article 9 a été modifié, et certains des termes ont été changés. Il était question au départ d'user d'intimidation ou de menace contre un employé parce qu'il refuse de participer à une activité, ou d'user de coercition contre un fonctionnaire pour l'obliger à participer à une activité. On craignait, par exemple que l'on use d'intimidation contre un fonctionnaire pour qu'il participe à une activité interdite, et que, tout ce qu'on retiendrait, c'est que l'employé avait participé effectivement à cette activité, qu'il y ait été obligé ou non.

Nous avons aussi ajouté les mots «mesures disciplinaires ou discriminatoires». Cet article se lit maintenant de la façon suivante:

Il est interdit d'user d'intimidation, de menaces, de coercition ou de mesures disciplinaires ou discriminatoires contre un fonctionnaire parce qu'il participe ou refuse de participer. . .

M. Cassidy: Puisqu'il y a certaines activités à restreindre pour certains groupes d'employés dans le projet de loi, des poursuites devraient être intentées aux termes de ces dispositions-ci plutôt que par les voies disciplinaires habituelles, n'est-ce pas?

M. Bartlett: Les mesures disciplinaires applicables aux termes de la disposition des sanctions seront celles qui s'appliquent normalement. Cela signifie simplement qu'on ne pourrait pas désapprouver. . .

Le président: Une telle intervention de la part de qui que ce soit.

[Text]

Mr. Bartlett: Section 4 is purely permissive. You may have caught a glitch here. The intent is that clauses 5 and 8 are permissive under certain circumstances for different groups of people.

The Chairman: Mike, are you saying that if a supervisor tried to coerce an employee under his or her control that might also give rise to discipline from...?

Mr. Cassidy: No, I think I understand. If I can apply it to clause 8, it means you cannot discipline an employee who is politically restricted if that employee got leave and then did a, b and c. If they did not get leave, on the other hand, then you can discipline them, but they are not covered under clause 8. So my concern is satisfied.

Mr. Bartlett: Actually, I think you have caught a glitch here that we will have to deal with. Clauses 4 and 5 are permissive. Clause 8 is both. Clause 8 is a prohibition, but permissive when a politically restricted employee is on leave as a candidate. Then they can do these things. The reference to clause 8 does create a difficulty which we will have to...

Mr. Cassidy: Could we stand that and come back to it at the end? I think it can be fixed here, can it not?

• 1615

The Chairman: We went through this before. The mischief is intimidation and threats to do one thing or not to do something. It would apply when an act of intimidation occurred, regardless.

Mr. Gauthier: May I just ask our staff this: the remedy to clause 9 would be at subclause 15.(1)—

Mr. Bartlett: Actually, the remedy for clause 9 is clause 17. It is set up as a criminal offence simply because there may be persons who would come into conflict with that clause by attempting to coerce people who are not public employees and therefore not subject to discipline—party agents or simply anyone outside the Public Service who might—

Mr. Gauthier: Briefly—and I apologize to the committee—just take me through a complaint of somebody who claims to have been coerced or disciplined or discriminated against. He complains to the commission—

Mr. Bartlett: No.

Mr. Gauthier: Well, what does he or she do?

Mr. Bartlett: He could go to his superiors and complain if it was not his superiors who were involved. He could complain to any number of people. There are

[Translation]

M. Bartlett: L'article 4 prévoit simplement une autorisation. Vous avez peut-être relevé une faiblesse à cet égard. Les articles 5 et 8 visent à donner une autorisation à divers groupes d'employés dans certaines circonstances.

Le président: Voulez-vous dire, Mike, que si un superviseur essaie d'user de coercition contre un employé qui relève de lui, il pourrait aussi y avoir des mesures disciplinaires?

M. Cassidy: Non, je pense avoir compris. Si j'applique le même raisonnement à l'article 8, cela veut dire qu'on ne peut pas user de mesures disciplinaires à l'égard d'un employé à participation politique restreinte si cet employé a déjà obtenu l'autorisation nécessaire et a fait ce qui est prévu aux alinéas a), b) et c). S'il n'a pas obtenu l'autorisation, on peut prendre des mesures disciplinaires à son égard, mais elles ne sont pas visées par l'article 8. Je suis donc satisfait.

M. Bartlett: Je pense que vous avez relevé une erreur dont nous devons nous occuper. Les articles 4 et 5 donnent une autorisation. L'article 8 fait les deux à la fois puisqu'il contient une interdiction, mais donne une permission quand un employé à participation politique restreinte a obtenu un congé pour être candidat. Le renvoi à l'article 8 cause effectivement une difficulté que nous devons...

M. Cassidy: Pourrions-nous réserver notre décision là-dessus et y revenir à la fin? Je pense que nous pouvons régler cette difficulté ici même, n'est-ce pas?

Le président: Ce débat a déjà eu lieu. Le tort, c'est d'user d'intimidation et de menaces pour obliger à faire ou à ne pas faire quelque chose. Cela s'appliquerait si jamais il y avait recours à l'intimidation, quand même.

M. Gauthier: Une question que j'aimerais poser à notre personnel: le remède à l'article 9 se trouve au paragraphe 15.(1)...

M. Bartlett: En réalité le recours pour l'article 9 se trouve à l'article 17. Cela devient une infraction au criminel tout simplement parce que des personnes pourraient contrevenir à cet article en essayant d'user de coercition à l'égard de gens qui, n'étant pas fonctionnaires, ne sont pas susceptibles de mesures disciplinaires, soit des agents de parti ou quiconque extérieur de la fonction publique qui pourrait...

M. Gauthier: Très brièvement, et je présente mes excuses au Comité, donnez-moi simplement un exemple de plainte présentée par quelqu'un se disant victime de coercition ou encore de mesures disciplinaires ou de discrimination. Il se plaint à la Commission...

M. Bartlett: Non.

M. Gauthier: Alors, que fait-il ou que fait-elle?

M. Bartlett: Il peut aller voir son supérieur hiérarchique et se plaindre si son supérieur n'y est pas mêlé. Il peut se plaindre à toutes sortes de personnes.

[Texte]

essentially two avenues of discipline for anyone who coerces somebody or in any other way breaches this clause. If they were a public employee, then they could be disciplined under clauses 15 or 16.

Mr. Gauthier: That is what I told you a minute ago and you said no, that we go to clause 17. Bring me up to clause 17, bring me up to summary conviction, fine not exceeding \$2,000, using clause 9.

Mr. Bartlett: If it is a deputy head who is involved, then an allegation would be made in writing to the Public Service Commission. The Public Service Commission would consider the written complaint and decide whether or not there was enough merit in it to appoint a board of inquiry. The board of inquiry would constitute itself, hear both sides, and make a report to the Governor in Council.

Mr. Cassidy: Let us say that a deputy head tried to push around an employee and was taken to court and fined under clause 9. That does not stop them from also being subject to internal discipline.

Mr. Bartlett: No, and it was intentionally set up so that either would be available, on the assumption that in some cases if it was a public employee then it might be felt to be a relatively minor case and therefore job-related discipline would be sufficient; or it might be felt to be a very, very serious case, in which case both job discipline and a criminal charge might be warranted. If, for example, a deputy head was found to be coercing, then the Governor in Council might wish to dismiss and charge the employee as well.

Mr. Gauthier: I am not a lawyer, but is the natural venue for this the Federal Court?

Mr. Bartlett: No, this charge would be heard in provincial court.

Mr. Gauthier: It would be provincial?

Mr. Bartlett: The charge under clause 17 would be heard in provincial court.

The Chairman: I am sorry; I do not totally recall the previous discussion, but I do not remember that we talked about discipline as opposed to coercion and intimidation and threats. Did we talk about discipline?

Mr. Bartlett: No, discipline was an element that we added in order to make the provision somewhat more comprehensive.

The Chairman: I think that changes the nature of the version.

Mr. Gauthier: That is exactly my point. I am trying to find out why we would include discipline, and how you could argue. . . More times than not, you will find the incompetence to be problems of discipline. A section in

[Traduction]

Essentiellement, il y a deux recours, au niveau disciplinaire, contre quiconque essaie d'utiliser la coercition ou enfreint cet article. S'il s'agit d'un fonctionnaire, il peut être l'objet de mesures disciplinaires en vertu des articles 15 ou 16.

M. Gauthier: C'est que je vous disais il y a une minute, et vous avez dit que non, qu'il faut se reporter à l'article 17. Donnez-moi un exemple de cas où l'article 17 servirait, où il y aurait déclaration de culpabilité par procédure sommaire et une amende n'excédant pas 2,000\$, tout cela en vertu de l'article 9.

M. Bartlett: Si c'est un sous-chef qui est impliqué, alors il faudrait faire une allégation, par écrit, à la Commission de la fonction publique. La Commission de la fonction publique étudie cette plainte écrite et décide s'il y a lieu de nommer une commission d'enquête. La commission d'enquête se constitue, entend les intervenants des deux côtés et transmet sa décision au gouverneur en Conseil.

M. Cassidy: Disons qu'un sous-chef essaie d'intimider un employé. se retrouve en cour et doit payer l'amende prévue à l'article 9. Cela ne l'empêche cependant pas de faire l'objet de mesures disciplinaires internes.

M. Bartlett: Non, c'est rédigé ainsi intentionnellement, pour qu'on puisse imposer l'une ou l'autre pénalité parce qu'il se pourrait qu'il s'agisse d'un fonctionnaire, mais qu'on perçoive le cas comme relativement mineur, auquel cas les mesures disciplinaires internes suffisent; ou il pourrait s'agir d'un cas extrêmement sérieux, auquel cas il serait peut-être bon d'imposer une peine disciplinaire et de porter une accusation au criminel. Par exemple, si l'on décidait qu'un sous-chef a usé de coercition, le gouverneur en Conseil pourrait décider de le envoyer et de porter aussi une accusation contre lui.

M. Gauthier: Je ne suis pas avocat, mais tout cela ne se règle-t-il pas en cour fédérale?

M. Bartlett: Non, ce genre d'accusation se porte devant une cour provinciale.

M. Gauthier: Provinciale?

M. Bartlett: L'accusation portée en vertu de l'article 17 relève d'une cour provinciale.

Le président: Je suis désolé; je ne me souviens pas exactement de tous nos débats antérieurs, mais je ne me rappelle pas qu'il ait été question de mesures disciplinaires par opposition à la coercition, à l'intimidation et aux menaces. A-t-il été question de mesures disciplinaires?

M. Bartlett: Non, c'est un élément que nous avons ajouté afin que la disposition soit un peu plus globale.

Le président: Je crois que cela change le fond de cette version.

M. Gauthier: Voilà exactement où je voulais en venir. J'essaie de savoir pourquoi nous voudrions aussi inclure les mesures disciplinaires et quels arguments on pourrait présenter. . . Plus souvent qu'autrement, vous verrez que

[Text]

the Public Service Staff Relations Act, sections in the Public Service Employment Act, and a section under the Financial Administration Act all deal with this. You can release somebody for incompetence, for disciplinary reasons, and for lack of work under those three acts. But I have never seen yet an incompetent who was not a problem and who claimed to be disciplined unjustly, and how you will rationalize and how you will be able to prove in court that indeed under clause 17 you have a case is beyond me.

I am not a lawyer, so I am just asking a very simple question here. Take me through this file. When I said the commission would be the normal venue, you said no, and then you came back to my original—

• 1620

Mr. Bartlett: The commission is the only venue for disciplinary action if a deputy head is involved. If the action were of such a nature that the employee who was the object of the proposed act felt it was a serious enough matter, they could go to the Crown attorney and ask that charges be laid, or a decision might be made by the department the employee worked for that it would be a good idea to have charges laid because this was an appropriate case for it and they would refer it to the Crown attorney. It could get to the Crown attorney by a number of routes. Whether or not it was the object of disciplinary action would depend on clause 15 or clause 16 being followed.

Except for the glitch involved in the reference to clause 8, these are permissive clauses. They permit employees to engage in certain kinds of political activity. If an employee is disciplined or discriminated against because he or she is carrying out lawful activities under the proposed act, then that would be actionable. If, for example, someone—

The Chairman: Excuse me. Speaking as one member of the committee, that is not what I intended. The discipline, the internal mechanisms that prevail in the Public Service with political rights and any other matters, are still in place. What we were talking about in this prohibition were individuals who sought to deal with people in the Public Service improperly, either by way of saying to them, look, you get out there and work for—

An hon. member: Crosby.

The Chairman: —well, I would prefer to say Daubney or Turner, but that is all right, Crosby—or if you go out and work for Daubney, you are going to be in big trouble. It is that kind of thing. It is a direct criminal kind of behaviour.

[Translation]

l'incompétence est un des problèmes entraînant des mesures disciplinaires. Une partie de la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique, des parties de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique et une partie de la Loi sur l'administration financière traitent de cette question. Vous pouvez renvoyer quelqu'un pour incompétence, pour des raisons ayant trait aux mesures disciplinaires et pour manque de travail, en vertu de ces trois lois. Mais je n'ai encore jamais vu un incompetent qui ne fait pas problème et qui prétend faire l'objet de mesures disciplinaires injustement; quel sera votre raisonnement et comment pourrez-vous prouver, devant un tribunal, que vous avez raison en vertu de l'article 17? Cela me dépasse.

Je ne suis pas avocat et je vous pose une question très simple. Montrez-moi le cheminement du dossier. Quand j'ai dit que la Commission serait l'organisme normal, vous m'avez répondu que non, et ensuite vous revenez à ma déclaration première. . .

M. Bartlett: La Commission est le seul organisme qui puisse être saisi d'une question comportant une mesure disciplinaire si le prévenu est un sous-chef. Si le geste posé était tel que l'employé ayant subi le geste trouvait que c'était suffisamment sérieux, cet employé pourrait en saisir le procureur de la Couronne et demander qu'une accusation soit portée, ou le ministère où travaille l'employé pourrait décider que ce serait une bonne idée de porter une accusation puisque le cas le mérite, et ce serait ensuite renvoyé au procureur de la Couronne. Il y a toutes sortes de façons d'aboutir au procureur de la Couronne. Quant à savoir si cela mérite des mesures disciplinaires, cela dépend si on recourt à l'article 15 ou 16.

Sauf pour le petit problème de renvoi à l'article 8, ces articles permettent beaucoup de choses. Ils permettent à l'employé de s'engager dans certaines activités politiques. Si un employé fait l'objet de mesures disciplinaires ou de discrimination parce qu'il se livre à des activités licites en vertu de la loi proposée, il y a alors des recours en justice. Si, par exemple quelqu'un. . .

Le président: Pardonnez-moi. À titre de membre du Comité, ce n'est pas cela que je voulais. Les mesures disciplinaires, les mécanismes internes qui prévalent au sein de la Fonction publique concernant les droits politiques et tous les autres sujets sont toujours en place. Ce dont il s'agit avec cette interdiction, c'est d'une personne qui chercherait à abuser de quelqu'un au sein de la Fonction publique en lui disant: écoutez, vous allez là-bas et vous travaillez pour. . .

Une voix: Crosby.

Le président: . . . je préférerais qu'il s'agisse de Daubney ou Turner, mais allons-y pour Crosby. . . Ou si vous allez travailler pour Daubney, vous allez avoir des ennuis. Ce genre de chose, ce genre de comportement est criminel.

[Texte]

A person "for" participating, or coercing them "into" participating. We found that to be too awkward, so you came up with "intimidate, threaten, or coerce any employee because the employee engages or refuses to engage". But now you have added "discipline or discriminate", and that is really—

Mr. Bartlett: If those simply are not felt to be of the same order as the others, then you would like them removed.

The Chairman: Yes, because you could discriminate by threatening a person.

Mr. Bartlett: Yes. Or you could perhaps discriminate simply by not giving somebody a promotion they were otherwise entitled to. The disciplining would be not for breach of the proposed act—

The Chairman: But that is too vague for a criminal act.

Mr. Bartlett: It would certainly be difficult to prove. But it was felt there might be cases in which somebody could show, perhaps by related statements, that the reason they had been disciplined was not the reason given by the person doing the discipline but really discipline was being levied on them because they had engaged in lawful activities under the proposed act. Or somebody might be able to show they had been denied a promotion or otherwise job-related—

The Chairman: I hear what you are saying, but let us face it, it would be hard enough to prove the threat or coercion or intimidation, let alone a—

Mr. Daubney: They are words foreign to the criminal law, basically.

Mr. Cassidy: I would like to make a couple of suggestions. I think if the reference to clause 8 were removed, that would solve the glitch Bill referred to. The second thing is if you referred to it... because the employee engages or refuses to engage in an activity "that is permitted under" clauses 4 or 5—

The Chairman: You could just say "the Act", because if the criminal act is intimidating, going to a person and saying, I do not want you to do what you are legally authorized to do—

Mr. Bartlett: If the words "discipline or discriminate against" are taken out, then there are no problems. The problems are only there if "discipline"—

Mr. Cassidy: Then take "discipline or discriminate" out.

[Traduction]

Tout à l'heure, nous avons parlé d'intimidation, de menaces ou de coercition pour obliger une personne à participer. Nous avons trouvé que c'était un peu lourd, et vous nous avez proposé que l'on parle «d'intimidation, de menaces, de coercition ou de mesures disciplinaires ou discriminatoires contre un fonctionnaire lorsqu'il participe ou refuse de participer à une activité». Maintenant, vous rajoutez «mesures d'objet disciplinaires ou de discrimination». Et c'est vraiment. . .

M. Bartlett: Si vous croyez que ce n'est pas du même ordre que les autres, il faudrait les enlever.

Le président: Oui, parce qu'on peut faire preuve de discrimination à l'endroit de quelqu'un en le menaçant.

M. Bartlett: Oui. Ou vous pouvez peut-être faire preuve de discrimination contre quelqu'un tout simplement en ne lui accordant pas une promotion à laquelle il a droit. La mesure disciplinaire ne serait pas imposée pour infraction à la loi proposée. . .

Le président: Oui, mais c'est bien trop vague pour constituer un geste criminel.

M. Bartlett: Ce serait certainement difficile à prouver. Mais on a cru qu'il y aurait peut-être certains cas où quelqu'un pourrait prouver, peut-être grâce à des déclarations connexes, que la raison pour les mesures disciplinaires n'est pas vraiment celle qui a été donnée par celui qui sévit mais plutôt parce que celui qui en fait l'objet se livrait à des activités légales en vertu de la loi proposée. Ou quelqu'un pourrait peut-être prouver qu'on ne lui a pas accordé de promotion ou autre chose lié à son emploi. . .

Le président: J'entends bien ce que vous dites, mais soyons raisonnable, il serait plutôt difficile de prouver qu'il y a eu menaces, coercition ou intimidation sans avoir à prouver. . .

M. Daubney: Oui, dans le fond, ces mots sont étrangers au droit pénal.

M. Cassidy: J'aimerais faire quelques propositions. À mon avis, si on fait sauter le renvoi à l'article 8, cela règle le problème dont parlait Bill. Deuxièmement, s'il en est question. . . Parce que l'employé participe ou refuse de participer à une activité «permise en vertu» des articles 4 ou 5. . .

Le président: On peut dire tout simplement «en vertu de la loi» parce que si l'on enfreint le Code pénal en usant d'intimidation en allant voir une personne pour lui dire: je ne veux pas que vous fassiez ce que légalement vous êtes autorisé à faire. . .

M. Bartlett: Si on enlève l'expression «de mesures disciplinaires ou discriminatoires», il n'y a pas de problème. Le problème existe seulement s'il est question de «mesures disciplinaires. . .»

M. Cassidy: Alors faisons sauter «mesures disciplinaires».

[Text]

Mr. Gauthier: That would be a lot easier for me.

• 1625

Mr. Cassidy: If you have to take those two words out, you are going to refer to engage in activity "permitted under the Act". Is that correct?

Mr. Bartlett: I think if it simply says "no person shall intimidate, threaten or coerce an employee because the employee engages or refuses to engage" it presumably is equally, or at least it is offensive if someone is intimidated because they are. . . If someone, say, found them engaging in an activity that they ought not to engage in under the act, and instead of following the procedures under the act for having them disciplined, that person were to deal with them themselves somehow, by intimidating or threatening or coercing them, then that might be grounds for an offence.

Mr. Cassidy: I am sorry, you have me a bit confused too. What you are saying is that the wording should say "no person shall intimidate, threaten or coerce any employee because the employee engages or refuses to engage in any activity". You have to say "permitted to that employee under this Act." Is that correct?

Mr. Bartlett: Yes, you could say that. Well, we put "permitted to any employee" in clauses 4, 5 or 8.

Mr. Louis-Philippe Côté (Office of the Law Clerk and Parliamentary Counsel): Why?

Mr. Cassidy: The reference to clause 8 is just. . . I gather Mr. Côté is concerned that the reference should be to the specific things that the act allows people to do.

Mr. L.-P. Côté: However, there is no problem by saying "under the act."

Mr. Cassidy: Then let us just make it "under the Act" and I think we will be happy with that.

Mr. Daubney: It may be technically also a case where you do not want to use the word "employee" because it includes deputy head, who was not an employee. So you may want to say "person", because clause 8 refers to a deputy head.

Mr. Bartlett: It also refers to politically restricted employees. So the people being protected here are purely employees. It was felt the deputy heads should be able to take care of themselves.

Mr. Daubney: Perhaps we should agree on words so we can finalize this today.

Mr. Cassidy: We seem to be awfully close.

Mr. Bartlett: It is just a question of whether we want deputy heads included in the protection of the clause.

[Translation]

M. Gauthier: J'accepterais le tout beaucoup plus facilement.

M. Cassidy: Si vous devez supprimer ces deux mots, vous allez parler de participer à une activité «permise en vertu de la loi». N'est-ce pas?

M. Bartlett: Je pense que si l'on disait simplement «il est interdit d'user l'intimidation, de menaces ou de coercition, contre un fonctionnaire parce qu'il participe ou refuse de participer», c'est sans doute la même chose, ou du moins c'est un acte d'agression si la personne est intimidée parce qu'elle. . . Si, par exemple, quelqu'un s'apercevait qu'un fonctionnaire participe à une activité interdite aux termes de la loi, et qu'au lieu de prendre les mesures disciplinaires prévues dans la loi, il décidait de s'en occuper lui-même, en usant d'intimidation, de menaces ou de coercition, cela pourrait être qualifié d'infraction.

M. Cassidy: Je suis désolé, mais je suis à mon tour un peu perdu. Si je vous ai bien compris, l'article devrait se lire: «il est interdit d'user d'intimidation, de menaces ou de coercition contre un fonctionnaire parce qu'il participe ou refuse de participer à une activité». Il faut dire: «qui lui est permise aux termes de la présente loi», n'est-ce pas?

M. Bartlett: Oui, ce serait possible. Nous pourrions ajouter «permise à tout fonctionnaire» aux articles 4, 5 ou 8.

M. Louis-Philippe Côté (bureau du légiste et conseiller parlementaire): Pourquoi?

M. Cassidy: L'allusion à l'article 8 n'est que. . . J'ai l'impression que M. Côté voudrait que l'on fasse mention des activités précises autorisées par la loi.

M. L.-P. Côté: Cependant, il n'y aucun inconvénient à dire: «aux termes de la loi».

M. Cassidy: Alors, disons simplement, «aux termes de la loi», et nous serons tous satisfaits.

M. Daubney: Techniquement parlant, il vaudrait peut-être mieux ne pas dire «fonctionnaire», puisque cette expression comprend les sous-chefs, qui ne sont pas des fonctionnaires. Il serait peut-être préférable de dire: «personne», puisque l'article 8 fait allusion au sous-chef.

M. Bartlett: On y fait également mention des fonctionnaires à participation politique restreinte. Par conséquent, les gens protégés par cet article sont tout simplement des fonctionnaires. On s'est dit que les sous-chefs étaient capables de se débrouiller.

M. Daubney: Il faudrait s'entendre sur un libellé pour que nous puissions en finir aujourd'hui.

M. Cassidy: Nous sommes sur le point d'y arriver.

M. Bartlett: Il s'agit simplement de savoir si les sous-chefs doivent être inclus parmi les fonctionnaires protégés par cet article.

[Texte]

Mr. Daubney: Well, they are included by reference to clause 8, are they not?

Mr. Bartlett: No, the term "employee" would not cover them. We would have to say—

Mr. Cassidy: Do you want to say "No person shall intimidate, threaten or coerce any employee" and do you wish to say "or deputy head"?

Mr. Daubney: If clause 8 gives the deputy head, as it does, certain rights on the conditions set out therein—

Mr. Bartlett: Clause 4 is the only one that would give a deputy head rights to engage in certain activity.

Mr. Cassidy: If you wish to include them in, I have no problem. Let us do it for better or greater certainty. "Against any employee or deputy head, because the employee engages or refuses to engage in an activity" and then we are saying "that is permitted under the Act." Is that correct?

Mr. Bartlett: If we say "deputy head or employee", that keeps the order we use throughout:

No person shall intimidate, threaten or coerce any deputy head or employee because the deputy head or employee engages or refuses to engage in an activity permitted to any deputy head or employee under this Act.

Mr. Daubney: Good.

An hon. member: I think we should do that because—

Mr. Daubney: Someone might put pressure on a deputy minister to give a contribution or join a political party. It is unlikely, but—

Mr. Cassidy: You never know.

The Chairman: Order!

Obligations. Do we have any major changes there? We went through clause 10 carefully. Do you want to review it?

Mr. Bartlett: The change to clause 10 is in subclause (2) in which the beginning of the period of leave, which was to be on the day the employee "publicly declares his or her candidature", is expanded to include "or on such later day as may be agreed upon by the employer and the employee". Then there was concern that this could not extend past any nomination, so "provided that such day is prior to any nomination of the employee as a candidate of a political party".

• 1630

Mr. Daubney: I have a practical problem with that. That means they have to take the leave before the nomination actually occurs.

Mr. Bartlett: No. If the employee is an independent, and is not the nominee of any party—

[Traduction]

M. Daubney: Mais ils sont inclus à l'article 8, n'est-ce pas?

M. Bartlett: Non, l'expression «fonctionnaire» ne les couvre pas. Il faudrait dire. . .

M. Cassidy: Voulez-vous que cet article se lise: «il est interdit d'user d'intimidation, de menaces ou de coercion contre un fonctionnaire» et ajouter «ou sous-chef»?

M. Daubney: Puisque l'article 8 mentionne le sous-chef, certains droits sont énoncés avec certaines conditions. . .

M. Bartlett: L'article 4 est le seul qui donne au sous-chef le droit de participer à certaines activités.

M. Cassidy: Si vous voulez inclure les sous-chefs, je n'y vois pas d'inconvénient. Faisons-le pour que ce soit plus clair. Donc, «contre un fonctionnaire ou sous-chef parce qu'il participe ou refuse de participer à une activité» et ensuite on ajoute «permise aux termes de la loi». Cela va?

M. Bartlett: Si nous disons «sous-chef ou fonctionnaire», il faut garder le même ordre dans tout le libellé:

Il est interdit d'user d'intimidation, de menaces ou de coercion contre un sous-chef ou un fonctionnaire parce qu'il participe ou refuse de participer à une activité qui lui est permise aux termes de la loi.

M. Daubney: Très bien.

Une voix: Je pense que c'est bon parce que. . .

M. Daubney: Quelqu'un pourrait pousser un sous-ministre à contribuer à un parti politique ou en devenir membre. C'est peu probable, mais. . .

M. Cassidy: On ne sait jamais.

Le président: À l'ordre!

Obligations: Y a-t-il d'importants changements à cette partie? Nous avons passé l'article 10 au peigne fin. Voulez-vous l'examiner?

M. Bartlett: La modification est au paragraphe 10.(2), concernant le début de la période de congé. Cette période doit commencer à compter du jour où le fonctionnaire «se déclare publiquement candidat», et nous y avons ajouté «ou de la date ultérieure convenue entre lui et l'employeur». Puis, nous avons craint que cela ne puisse aller au-delà de sa présentation comme candidat, alors nous avons ajouté: «laquelle doit être antérieure à la date de sa présentation comme candidat d'un parti politique».

M. Daubney: Ce libellé pose un problème sur le plan pratique. Cela voudrait dire que le fonctionnaire doit prendre congé avant sa présentation comme candidat.

M. Bartlett: Non. Si le fonctionnaire est un candidat indépendant et ne représente aucun parti. . .

[Text]

Mr. Daubney: That is a different matter.

Mr. Bartlett: —then they would either take their leave on the day they publicly declare or on such later date as agreed upon between the employer and the employee.

Mr. Daubney: No, no. I am saying that for someone who is a nominee of a registered party and has to go through a nomination process, the leave should start once he gets that nomination, not necessarily the day before, because he may not get the nomination. That was the kind the mischief I was thinking about when I raised this point. My quibble is with "provided that such day is prior to any nomination".

Mr. Bartlett: That is what this provides. Assuming that the date they declare is before a nomination meeting, they can work out an agreement with the employer to have it begin on some later date, as long as that later date is before any nomination.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): In other words, you do not want to get nominated a year before an election.

Mr. Bartlett: The intent is that the leave cannot begin on a day later than the day they are nominated.

The Chairman: I think what is confusing is they are talking about "day", which is a point on a calendar, and a nomination, which is an act of a different kind. I think David is fearful that it means that you have declared your candidacy and your leave extends to the day before the nomination is set. What we really intend is that leave can extend up to the time of the nomination. So if you are never nominated, you never have to take leave.

Mr. Cassidy: Technically, though, nomination as a candidate of a party has to take place something like 21 days before the election; in other words you cannot get your name on the ballot if you have not been nominated. So therefore even—

The Chairman: No, no. With deference, I think if you declare your candidacy and the nomination is set for two months hence, and you want to go up to the time of the nomination, but then you do not win the nomination, then you never have to take a leave of absence. Is that correct?

Mr. Bartlett: You never have to take a leave of absence in any circumstances. It is a question of when the leave must commence, if indeed you are taking leave.

Mr. Daubney: My point at the last meeting was that someone who has made an arrangement with his employer, as contemplated here, who actually has a nomination, should not be able to do it once he has the

[Translation]

M. Daubney: À ce moment-là, c'est différent.

M. Bartlett: ... à ce moment-là, il pourrait prendre congé soit le jour où il se déclare publiquement candidat, soit à la date ultérieure convenue entre lui et l'employeur.

M. Daubney: Non, non. Je disais que, dans le cas d'une personne présentée comme candidate pour un parti enregistré et qui doit passer par tout le processus de mise en candidature, le congé devrait commencer une fois la candidature obtenue, et non pas nécessairement le jour avant, puisqu'elle risque de ne pas être acceptée. C'est à ce genre de problème que je pensais, lorsque j'ai soulevé la question. Mon objection concerne l'expression «laquelle doit être antérieure à la date de sa présentation comme candidat».

M. Bartlett: C'est ce que l'article prévoit. Si le fonctionnaire déclare sa candidature avant l'assemblée de mise en candidature, il peut conclure une entente avec l'employeur pour que son congé commence à une date ultérieure, à condition qu'elle soit antérieure à la date de sa présentation comme candidat.

M. Turner (Ottawa—Carleton): En d'autres termes, il ne serait pas conseillé de se porter candidat un an avant les élections.

M. Bartlett: L'objectif de cette disposition est d'empêcher que le congé ne commence à une date postérieure à la mise en candidature.

Le président: Le problème, c'est que l'article parle de «date», qui est un point sur un calendrier, et d'une présentation comme candidat, qui est une toute autre chose. A mon avis, David craint que cet article ne veuille dire qu'une fois que le fonctionnaire a déclaré sa candidature, son congé va se poursuivre jusqu'au jour précédant l'assemblée de mise en candidature. L'objectif véritable est de permettre que le congé se poursuive jusqu'au moment de la mise en candidature. Donc, si votre candidature n'est pas retenue, vous n'êtes pas obligé de prendre congé.

M. Cassidy: Mais techniquement, la mise en candidature au sein d'un parti doit se faire quelque 21 jours avant les élections; en d'autres termes, vous ne pouvez pas faire inscrire votre nom sur le bulletin de vote si vous n'avez pas été reçu comme candidat. Donc, même si...

Le président: Non non. Si vous avez déclaré votre candidature, que l'assemblée de mise en candidature est prévue deux mois plus tard et que vous voulez continuer à travailler jusqu'au moment de l'assemblée, mais que votre candidature n'est pas retenue à ce moment-là, vous n'êtes pas obligé de prendre congé. Est-ce bien cela?

M. Bartlett: Vous n'êtes jamais obligé de prendre congé. Il s'agit simplement de savoir quand le congé doit commencer, si vous décidez effectivement de le prendre.

M. Daubney: Ce que je voulais dire à la dernière réunion, c'est que si quelqu'un s'est arrangé avec son employeur, comme il en est question ici, et qu'il gagne la mise en candidature, il ne devrait pas pouvoir le faire une

[Texte]

nomination. I do not mean by nomination the formal nomination under the Canada Elections Act, the filing documents and so on, I mean at a nomination meeting. Maybe that should be clarified.

The Chairman: I know what it is, David. Instead of saying "provided that such day is prior to the nomination", it should say "provided that such leave is prior to any nomination".

Mr. Bartlett: That reference, though, is to "on such later day as may be agreed upon, provided that such day". Is the concern that "provided to such day" is prior to the day of any nomination of the employee?

The Chairman: That is what I was trying to explain before. There is that inference.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): If I am a public servant, and I am nominated July 1, 1988, can I continue in my job after that?

Mr. Bartlett: Once you have been nominated? No.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): Let us say I am nominated July 1, 1988, and the election is 12 months later. I am out of luck for 12 months. Is that right?

Mr. Bartlett: Yes, that is true.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): That is David's concern, and that is why—

Mr. Daubney: No, no, I think that should be the case. Once you have the nomination, you cannot—

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): —continue in your job.

Mr. Cassidy: Let us suppose a truck driver in Yellowknife wants to run and it becomes known that he intends to seek the nomination on July 1, 1988. The moment that becomes public does not mean that he has to take this unpaid leave.

• 1635

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): Right; the day before.

Mr. Cassidy: If they can arrange with the riding association to hold the nomination the day the writs are issued, then they do not have to take leave until the election is actually—

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): So that is what that means here. Okay.

The Chairman: There is a flaw, or apparently a flaw, in the presentation that makes it sound as though if you declare, then you have to take leave on the day prior to the nomination.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): Correct.

[Traduction]

fois sa candidature retenue. Lorsque je parle de mise en candidature, je ne parle pas du processus formel prévu par la Loi électorale du Canada, c'est-à-dire le dépôt des documents, etc. Je parle plutôt de l'assemblée de mise en candidature. Peut-être devrait-on le préciser.

Le président: Je vois le problème, David. Au lieu de dire «laquelle doit être antérieure à la date de sa présentation comme candidat» il faudrait dire, «à condition que le congé précède sa présentation comme candidat».

M. Bartlett: Mais il est question de «la date ultérieure convenue entre lui et l'employeur laquelle doit être». Est-ce que l'expression «laquelle doit être antérieure à la date de sa présentation comme candidat» vous embête?

Le président: C'est ce que j'essayais de vous expliquer tout à l'heure. Il y a ce sous-entendu.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Si je suis fonctionnaire et que ma candidature est présentée le 1^{er} juillet 1988, puis-je continuer à travailler après cette date?

M. Bartlett: Une fois votre candidature retenue? Non.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Disons que je deviens candidat le 1^{er} juillet 1988, et que les élections ont lieu 12 mois plus tard. C'est tant pis pour moi pendant 12 mois, n'est-ce-pas?

M. Bartlett: Oui, en effet.

M. Turner (Ottawa—Carleton): C'est ce qui embêtait David, et c'est pourquoi. . .

M. Daubney: Non, non, je suis d'accord avec cette disposition. Une fois la candidature retenue, le fonctionnaire ne doit pas. . .

M. Turner (Ottawa—Carleton): . . . continuer à travailler.

M. Cassidy: Supposons qu'un camionneur de Yellowknife veuille se porter candidat et qu'il déclare son intention de se présenter le 1^{er} juillet 1988. Il n'est pas obligé de prendre un congé sans solde dès que son intention devient publique.

M. Turner (Ottawa—Carleton): C'est cela; le jour avant.

M. Cassidy: S'ils peuvent s'entendre avec l'association de la circonscription pour que l'investiture ait lieu le jour où sont émis les brefs, ils ne seraient pas tenus de demander un congé avant que l'élection n'ait. . .

M. Turner (Ottawa—Carleton): C'est donc ce que l'on veut dire ici. Très bien.

Le président: Il y a une lacune, du moins apparemment, qui fait qu'on a l'impression qu'une fois sa candidature déclarée, le fonctionnaire doit demander son congé le jour précédant l'investiture.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Exact.

[Text]

The Chairman: And David is saying if you never get nominated—you go to the nomination, but you do not win the nomination—then you do not have to take the leave.

This phraseology is a little misleading. I was suggesting that it read “provided that such leave is prior to any nomination”.

Mr. Cassidy: But it says at the end, Howard, that if the employee ceases to become a candidate, then they can get the leave reversed. So if they take leave, stand for nomination, fail to get it, then they can come back on Monday with their tail between their legs and say to the boss, well, I guess I had better come back.

Mr. Bartlett: The problem is that all this relates not to the entire period of the leave but simply to the commencement date. When it says “provided that such day”, it is referring to the such later day in the immediately previous clause. It will begin on the day the employee publicly declares his or her candidature, or on such later day as may be agreed upon by the employer and the employee, provided that such day. . . and it is that later day that is being referred to.

The Chairman: It is “that day”. If you take that away, then you are back at the general prohibition, which says you must take leave when you publicly declare your candidacy.

Mr. Bartlett: Perhaps if we said “provided that such leave must commence”, that would do it, because it is the commencement date that is the key. “Must commence prior to”. So we take out “day is”.

The Chairman: “Provided that such leave commences upon”.

Mr. Bartlett: No, simply “provided that such” and then take out “day is,” and then “leave must commence prior to any nomination of the employee as a candidate”.

The Chairman: We do not want it to commence prior to the nomination, because if you are not nominated, then it does not commence.

Mr. Gauthier: “Upon nomination”.

Mr. Bartlett: “Provided it must commence prior to any nomination”. So it would only kick in if indeed they are nominated. If they are running as an independent candidate and there never is a nomination, then this restriction will not kick in. That is why it is phrased as “prior to any nomination”, because they may or may not be nominated, depending on whether they are running as a candidate for a party or running as an independent.

Mr. Cassidy: If they are running as an independent, they still have to—

Mr. Daubney: The day they have publicly declared, and that is the point at which their leave should commence, in my opinion.

Mr. Bartlett: Or on such later day as agreed upon with the employer.

[Translation]

Le président: Et David dit que si vous n'obtenez pas l'investiture—si vous êtes candidat, mais que vous ne l'obtenez pas—il n'est pas nécessaire de prendre un congé.

La formulation n'est pas tout à fait claire. Je proposais «à la condition que le congé commence avant l'investiture».

M. Cassidy: Mais Howard, il est bien dit à la fin que si l'employé n'est plus candidat, il peut faire annuler son congé. Donc, s'il demande un congé, se présente à l'investiture et ne l'obtient pas, il peut revenir à son poste le lundi matin, l'oreille basse, et prévenir son patron qu'il réintègre ses fonctions.

M. Bartlett: Le problème, c'est que tout cela ne concerne pas la période complète du congé, mais simplement la date du début. Lorsqu'on dit «laquelle doit être antérieure» on veut parler de la date ultérieure dont il est question plus haut. Le congé commencera le jour où l'employé déclare publiquement sa candidature, ou à une date ultérieure convenue entre lui et l'employeur, laquelle doit être antérieure. . . et «laquelle» sera rapportée à la date ultérieure.

Le président: C'est ce «laquelle». Si on l'enlève, on en revient à l'interdiction générale selon laquelle le congé doit débiter le jour où le fonctionnaire se déclare publiquement candidat.

M. Bartlett: Peut-être que l'on pourrait dire «pourvu que le congé commence», car c'est la date de commencement qui compte. «Doit commencer avant». On élimine ainsi «laquelle».

Le président: «Pourvu que le congé commence».

M. Bartlett: Non, simplement «pourvu que ce congé commence avant la date de sa présentation comme candidat d'un parti politique».

Le président: Nous ne voulons pas que cela commence avant l'investiture, parce que s'il ne l'obtient pas, il n'y a pas de congé.

M. Gauthier: «À la présentation».

M. Bartlett: «À la condition qu'il commence avant sa présentation». Cela ne s'appliquerait donc que si le fonctionnaire obtient l'investiture. S'il se présente comme indépendant et qu'il n'y a pas d'investiture, cette restriction ne s'applique pas. C'est la raison pour laquelle nous avons dit «avant sa présentation comme candidat», parce qu'il peut ou non y avoir investiture, selon que le fonctionnaire se présente comme candidat d'un parti politique ou comme candidat indépendant.

M. Cassidy: S'il se présente comme candidat indépendant, il doit tout de même. . .

M. Daubney: À mon avis, le congé devrait commencer le jour où le fonctionnaire se déclare publiquement candidat.

M. Bartlett: Ou à une date ultérieure convenue entre lui et l'employeur.

[Texte]

Mr. Cassidy: The employer has to agree as well. So if somebody says they are going to run as an independent, it is a bit different in how you work it out. This is only permissive. The employer does not have to agree to this.

Mr. Bartlett: No, the employer cannot agree to this. The notion is that it will be on the day they publicly declare or such later date as agreed on between the employer and the employee; but it cannot commence later than the date of any nomination. So the employer cannot agree to a date later than the nomination.

Mr. Cassidy: Okay.

Mr. Bartlett: "Immediately upon any nomination"—I suggest we retain the "any nomination", because then it kicks in if indeed there is a nomination.

Mr. Cassidy: "Such leave must commence no later than any nomination".

The Chairman: That is okay; "provided that leave commences upon".

Mr. Bartlett: "No later than"; instead of "prior to", "no later than". If there is a nomination, it will begin then regardless.

Mr. Cassidy: That is right.

The Chairman: What is the final wording?

• 1640

Mr. Bartlett: It is "such later date as may be agreed upon by the employer and the employee, provided that such leave must commence no later than"—I guess the day of any nomination of the employee.

Mr. Daubney: I think "upon the nomination" is better.

The Chairman: "Upon nomination" is the appropriate term.

Mr. Bartlett: The leave must commence upon any nomination?

The Chairman: That is much better, because what we are saying is that if you are nominated then that is it, there is no more fooling around. But if that never happens then it is up to the employer and employee, or, if they cannot agree, then the declaration.

Now, clause 11.

Mr. Bartlett: There was one change to clause 11, the reference to leave to stand as a candidate, and it did refer to "and to engage in activity described in paragraphs 8.1(a), (c) or (d)". That has been taken out and replaced by "to stand as a candidate for a party in a federal, provincial or territorial election".

The Chairman: Was there any change to clause 12?

Mr. Bartlett: Subclause 12.(2) is amended. There was a reference to the right to occupy an equivalent position being subject to the discretion of the Public Service Commission. That has been removed entirely and a

[Traduction]

M. Cassidy: Il faut donc que l'employeur donne son assentiment. Donc si quelqu'un annonce qu'il se présente comme candidat indépendant, c'est un peu différent. Ici on accorde la permission. L'employeur n'est pas tenu de donner son assentiment.

M. Bartlett: Non, l'employeur ne peut pas l'accepter. On veut dire que le congé doit commencer le jour où le fonctionnaire se déclare publiquement candidat ou à une date ultérieure convenue entre lui et l'employeur; mais pas après sa présentation comme candidat. L'employeur ne peut donc accorder que le congé commence après l'investiture.

M. Cassidy: D'accord.

M. Bartlett: «Dès sa présentation comme candidat». . . Je propose que l'on garde cette expression, car cela ne s'appliquerait ainsi que s'il y a une investiture.

M. Cassidy: «Ce congé doit commencer au plus tard lors de la présentation comme candidat».

Le président: C'est très bien; «pourvu que le congé commence au moment».

M. Bartlett: «Au plus tard»; plutôt que «avant», «au plus tard». S'il y a une investiture, cela commencera de toute manière.

M. Cassidy: C'est exact.

Le président: Quel est le libellé définitif?

M. Bartlett: «Ou de la date ultérieure convenue entre lui et l'employeur, pourvu que le congé commence au plus tard»—Je présume que c'est le jour de sa présentation comme candidat.

M. Daubney: Je préfère «dès sa présentation».

Le président: «Dès sa présentation» est le terme qui convient.

M. Bartlett: Le congé doit commencer dès la présentation comme candidat?

Le président: C'est beaucoup mieux, parce que cela veut dire que si le candidat reçoit l'investiture, l'affaire est réglée. Mais si ce n'est pas le cas, la décision doit être prise d'un commun accord entre l'employeur et l'employé, et s'ils ne peuvent s'entendre, sur déclaration.

Passons à l'article 11.

M. Bartlett: On a fait un changement à l'article 11. Il était dit «et de participer à des activités décrites aux paragraphes 8.1a), c) ou d)». Cette phrase a été remplacée par «qui a l'intention de devenir candidat à une élection fédérale, provinciale ou territoriale».

Le président: Y a-t-il eu des changements à l'article 12?

M. Bartlett: Le paragraphe 12.(2) a été modifié. On disait que le droit d'occuper un poste équivalent était sujet à la discrétion de la Commission de la Fonction publique. Cette référence a été éliminée et l'on a ajouté:

[Text]

reference has been added: "to occupy an equivalent position where the position previously held is no longer available".

The Chairman: Clause 13.

Mr. Bartlett: Clause 13 I believe is untouched.

The Chairman: We just looked at clause 14 a bit.

Mr. Cassidy: We talked about a number of possible ways of changing the first subclause 14.(1), but in the end you have not proposed them. I thought we had in fact got some words basically to ensure that the employee who once in a blue moon sends a memo up to the deputy minister is not thereby eligible for designation. I wonder if you could comment on that.

Mr. Bartlett: There was a discussion about whether "who has responsibilities for" was adequate, and I believe the consensus of the members was that it was adequate and that we were not going to add anything to it.

Mr. Cassidy: You state that this is "providing advice directly to senior levels of the Public Service and to government". I am not sure what the reference "and to government" means.

Mr. Bartlett: A minister certainly. Presumably anyone who is acting on behalf of the government who is not in the senior levels of the Public Service.

Mr. Gauthier: Are you talking about public servants who may be seconded to a minister or to a minister's office?

Mr. Bartlett: It certainly would cover that situation, but also if they simply deal with senior levels of the Public Service or have some responsibility for briefing ministers directly.

Mr. Cassidy: Could we change that then—this is a very simple change—and say "providing advice directly to senior levels of the Public Service and of government"?

Mr. Bartlett: So it would mean "and to senior levels of government".

Mr. Cassidy: So "senior levels" would apply to "of government" as well; otherwise, you might say, well, if they are providing any policy advice anywhere to government. I know that it is nitpicking.

Mr. Daubney: What if they are providing policy advice to ministers, who are not senior levels of the Public Service but are government?

Mr. Cassidy: But they are senior levels of government.

[Translation]

«réintégrer le poste qu'il occupait ou, si ce dernier n'est plus disponible, de se faire nommer à un poste équivalent».

Le président: Article 13.

M. Bartlett: Je crois que rien n'a été changé à l'article 13.

Le président: Nous avons déjà parlé un peu de l'article 14.

M. Cassidy: Nous avons examiné différentes façons possibles de modifier le paragraphe 14.(1), mais en fin de compte, vous ne les avez pas proposées. Je crois que nous avons trouvé une façon de garantir que l'employé qui une fois de temps en temps envoie une note de service au sous-ministre ne soit pas considéré comme un employé à participation politique restreinte. Je me demande ce que vous en pensez.

M. Bartlett: On s'était demandé si l'expression «dont les attributions comprennent la responsabilité» était suffisante, et je crois que les députés avaient fini par juger que c'était le cas, et qu'il n'était pas nécessaire d'ajouter quoi que ce soit.

M. Cassidy: Vous voulez parler de «conseiller directement les échelons supérieurs de la Fonction publique et du gouvernement». Je ne suis pas très sûr de ce que l'on entend par «et du gouvernement».

M. Bartlett: Un ministre certainement. Et je présume toute personne qui agit au nom du gouvernement et qui ne fait pas partie des échelons supérieurs de la Fonction publique.

M. Gauthier: Voulez-vous parler de fonctionnaires qui seraient détachés auprès d'un ministre ou d'un cabinet de ministre?

M. Bartlett: Cela couvrirait certainement ce type de situation, mais aussi les fonctionnaires qui tout simplement ont affaire aux échelons supérieurs de la Fonction publique ou ont pour responsabilité d'informer directement les ministres.

M. Cassidy: Pourrions-nous alors aborder un changement—un changement très simple—et dire dans la version anglaise *providing advice directly to senior levels of the Public Service and of government*?

M. Bartlett: Cela voudrait dire alors «et aux échelons supérieurs du gouvernement».

M. Cassidy: Échelons supérieurs se rapporterait ainsi également à gouvernement; autrement, cela pourrait concerner tous ceux qui conseillent n'importe quel niveau de gouvernement. Je sais que je suis en train de couper les cheveux en quatre.

M. Daubney: Et s'ils conseillent des ministres, qui n'appartiennent pas aux échelons supérieurs de la Fonction publique, mais qui font partie du gouvernement?

M. Cassidy: Mais ils appartiennent aux échelons supérieurs du gouvernement.

[Texte]

Mr. Daubney: They are not senior levels of the Public Service.

Mr. Cassidy: But the minister is a senior level of government.

Mr. Daubney: My notes on our discussion—and I recall discussion on this point—were that, because of the addition of requiring reasons to be provided for the designation, really the practical concerns were met. My understanding of the consensus was as described by Bill Bartlett. We went around this, Michael, and I think—

• 1645

Mr. Cassidy: I realize that. I am making this suggestion, which I think is probably acceptable and which I think tidies it up a bit. I was going to suggest “and to ministers”, but as is pointed out, you get ministerial staff with senior levels of government who may not necessarily be public servants; a chief of staff in a minister’s office, for example.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): Or a parliamentary secretary.

Mr. Cassidy: That is right.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): How does your suggested wording change this?

Mr. Cassidy: It just changes the words “to” government to the word “of”.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): What is the difference?

Mr. Cassidy: In French it says: *les échelons supérieurs de la Fonction publique et du gouvernement*. Literally speaking, the French says “to senior levels of the Public Service and of government”, so this would just make the two correspond.

The Chairman: I think the problem arises from the fact that the term “government” includes Public Service. When you use them side by side, you create a distinction that does not really exist. Public Service does not have a separate meaning beyond government, so if you said “senior levels of government” you would include anybody in the Public Service.

Mr. Cassidy: If that were the desire, I would have no problem with that.

Mr. Daubney: Did this language come from the Public Service Staff Relations Act?

Mr. Bartlett: No, actually this is slightly amended language from the Public Service Commission’s brief. It was one of their criteria, the first of the criteria proposed by the Public Service Commission, with the addition of the word “directly” so as to create some kind of cut-off so it would include only people who are giving advice to senior levels directly and not anyone who is simply part of a policy development team that might go down several tiers. The word “directly” is intended to accomplish that.

[Traduction]

M. Daubney: Ils n’appartiennent pas aux échelons supérieurs de la Fonction publique.

M. Cassidy: Mais le ministre est un membre supérieur du gouvernement.

M. Daubney: D’après les notes que j’ai prises pendant notre discussion—et je me souviens de la discussion jusqu’ici—on avait convenu que les détails pratiques avaient été réglés, en raison de l’ajout de raisons justifiant la désignation. Je croyais que nous nous étions entendu comme l’a dit Bill Bartlett. Nous en avons déjà discuté, Michael, et je pense. . .

M. Cassidy: Je m’en rends compte. Je fais cette suggestion qui me semble acceptable pour préciser les choses. J’allais proposer d’ajouter «et aux ministres», mais comme on l’a signalé, certains membres du personnel ministériel aux échelons supérieurs du gouvernement ne sont pas nécessairement des fonctionnaires; par exemple, le chef de cabinet d’un ministre.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Ou un secrétaire parlementaire.

M. Cassidy: Exactement.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Comment le libellé que vous proposez change-t-il quelque chose?

M. Cassidy: Il remplace seulement les termes *to* government par *of* government.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Quelle est la différence?

M. Cassidy: En français, on dit: les échelons supérieurs de la Fonction publique et du gouvernement, ce qui se rendrait en anglais par *to senior levels of the Public Service and of government*. Je ne fais donc que concilier les deux.

Le président: Le problème est que le terme «gouvernement» englobe la Fonction publique. En les utilisant dans la même phrase, on crée une distinction qui n’existe pas vraiment. La Fonction publique n’existe pas séparément du gouvernement de sorte qu’en disant *senior levels of government* on inclurait tous les membres de la Fonction publique.

M. Cassidy: Dans ce cas, je n’y verrais aucun inconvénient.

M. Daubney: Cette formulation vient-elle de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique?

M. Bartlett: Non, il s’agit en fait d’une variante des termes utilisés par la Commission de la Fonction publique dans son mémoire. Le premier critère proposé par la Commission de la Fonction publique visait à ajouter le terme «directement» afin de n’inclure que les personnes conseillant directement les échelons supérieurs et non tout membre d’une équipe d’élaboration de politiques quel que soit son niveau. C’est pourquoi on ajoute le terme «directement». Autrement, il s’agit d’un

[Text]

Other than that, it is taken from the Public Service Commission's criteria.

Mr. Cassidy: Your drafting has largely tried to simplify. I think you have been very effective that way. I would certainly be more comfortable if both English and French were to adopt our suggestion and say "providing advice directly to senior levels of government."

The Chairman: That would have to include everybody. It would have to include the deputy ministers, special advisers, ministers themselves and so on.

An hon. member: Stephen Lewis.

Mr. Gauthier: I like the suggestion of Mr. Cassidy that we just change the word "to" to "of". It is "the senior levels of Public Service and of government", and I do not see any—

The Chairman: Yes, there is no harm in that. I would stick to the purest argument that Public Service is part of government.

Mr. Gauthier: I understand your point.

Mr. Cassidy: That is fine with me. I am not trying to—

The Chairman: But I think it is helpful to say "Public Service and government" because people may conjure up different—

Mr. Gauthier: I think there is a significant difference.

Mr. Cassidy: Then let us say "senior levels of the Public Service and government."

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): That is what we have.

Mr. Cassidy: No, it says "and to government."

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): We are arguing over something that makes no difference.

The Chairman: Okay, "Public Service and government" is agreed to.

Mr. Tupper: Mr. Chairman, I want to make absolutely sure we all understand in this clause that the only persons Treasury Board can designate are those with policy and program development. They cannot designate a person who is involved in policy or program delivery.

Mr. Bartlett: You have to run right through to the end. It must be someone with responsibilities for providing advice directly to... on policy and program development. That is what they must be providing advice on.

The Chairman: But the key, Bill, is the giving of advice. So the person who merely takes the program and does whatever the instructions are under the program does not even get involved in giving advice.

Mr. Tupper: So we are absolutely clear here that people, for instance, who award contracts and select personnel—

[Translation]

critère proposé par la Commission de la Fonction publique.

M. Cassidy: Vous avez tenté de le simplifier. Vous y avez très bien réussi. Je serais certainement plus à l'aise si l'anglais correspondait au français en stipulant *providing advice directly to senior levels of government*.

Le président: Cela inclurait tout le monde, les sous-ministres, les conseillers spéciaux, les ministres eux-mêmes, etc.

Une voix: Stephen Lewis.

M. Gauthier: Je suis d'accord avec M. Cassidy quand il propose de changer le terme *to* par *of*. Il est juste de dire *the senior levels of Public Service and of government*, et je ne vois pas... .

Le président: Oui, il n'y a pas de problème. Selon sa définition stricte, la Fonction publique fait partie du gouvernement.

M. Gauthier: Je comprends votre argument.

M. Cassidy: Cela me va. Je n'essaie pas de... .

Le président: Mais je pense qu'il est utile de préciser *Public Service and government* parce qu'il peut y avoir confusion... .

M. Gauthier: Pour moi il y a toute une différence.

M. Cassidy: Disons donc alors *senior levels of the Public Service and government*.

M. Turner (Ottawa—Carleton): C'est ce que nous avons déjà.

M. Cassidy: Non, on dit *and to government*.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Nous discutons sur quelque chose qui ne change rien au sens.

Le président: Très bien *Public Service and government*, c'est d'accord.

M. Tupper: Monsieur le président, je tiens à m'assurer que cet article signifie bien que le Conseil du Trésor ne peut désigner que les responsables de l'élaboration des politiques et des programmes. Il ne peut pas désigner une personne qui s'occupe uniquement de leur mise en oeuvre.

M. Bartlett: Il faut lire le paragraphe en entier. Il doit s'agir d'un fonctionnaire dont les attributions comprennent la responsabilité de conseiller directement... en ce qui concerne l'élaboration des politiques et des programmes. C'est là-dessus qu'ils doivent fournir des conseils.

Le président: Mais l'aspect clé, Bill, est celui de conseiller. Par conséquent, la personne qui se contente d'appliquer le programme en suivant les instructions fournies ne remplit aucune fonction de ce genre.

M. Tupper: Il est donc absolument clair que les fonctionnaires qui, par exemple, octroient des contrats et choisissent le personnel... .

[Texte]

Mr. Bartlett: They should not be covered unless they are providing advice on the policy to be adopted in regard to contracting as a general policy matter. It should not be simply the people handing out the contracts or making the employment decisions.

• 1650

Mr. Cassidy: But they are working under the supervision of the manager too, are they not?

Mr. Bartlett: I suppose contracts could come into it. Anything government does could come into it if we were at a policy advice level, but not simply people implementing policy by giving out a contract or a job.

Mr. Tupper: I seem to recall Mr. Daubney's speech on the day we dealt with this in the House, and it was his intention, I thought, that people who are in those roles in fact would be excluded from this type of activity. Maybe I misread his intention as the developer of the bill, and if so, I regret raising it. I just simply want to flag the issue for us. If we are content that it really is only advice on policy, I would let it sit.

Mr. Daubney: Just to answer that, Mr. Chairman, certainly it was the intention of the D'Avignon committee to include people in those two categories, and my bill was based on that. To that extent, I guess the intent of the bill in the new subclause 3.(b) included people in those situations. But we have come to a consensus, I think, which I share, to move from that to the notion of adopting the collective bargaining classification approach.

Mr. Tupper: I do not quarrel with that, Dave, but I sense that we are looking at another aspect now, that the Treasury Board could not flag a person who was in those roles.

Mr. Daubney: That is right.

The Chairman: Bill, you have to look at the definition.

Mr. Tupper: Oh, yes. I understand that.

The Chairman: Then if the person got over that hurdle, it is hard to see how they would be brought into a designation simply because of the kind of involvement you mentioned. The key to the designation is that they are sort of sitting alongside higher levels of the government, giving advice and being relied upon at that level, as opposed to being out in the Yukon saying so-and-so will be able to supply fuel to the transport post.

Mr. Tupper: What are the disadvantages of going the other way and providing the Treasury Board with the opportunity to designate people who deliver on programs that are politically sensitive? What is the downside of that?

The Chairman: One downside would be that under the Constitution the person has the right to expression and political rights, and that would be an unwarranted

[Traduction]

M. Bartlett: Ils ne devraient pas être visés à moins qu'ils ne fournissent des conseils sur la politique à adopter à l'égard de l'impartition de façon générale. Il ne s'agit pas des personnes distribuant les contrats ou prenant les décisions quant à l'embauche.

M. Cassidy: Mais ils travaillent aussi sous la surveillance du gestionnaire, n'est-ce pas?

M. Bartlett: Je suppose que les contrats pourraient être visés. Toute activité gouvernementale pourrait l'être si elle suppose des conseils quant à l'élaboration des politiques, mais non pas aux personnes mettant en oeuvre ces politiques en octroyant un contrat ou un emploi.

M. Tupper: Il me semble que dans son discours à la Chambre M. Daubney avait exprimé l'intention d'exclure les personnes remplissant ces fonctions. J'ai peut-être mal interprété son intention en tant qu'auteur du projet de loi, et si c'est le cas, je m'excuse de soulever la question. Je voulais simplement attirer l'attention du Comité là-dessus. Si nous sommes satisfaits qu'il ne s'agit vraiment que des personnes responsables de conseiller relativement aux politiques, je m'en tiendrai à cela.

M. Daubney: À cet égard, monsieur le président, c'était certainement l'intention du comité d'Avignon d'inclure les personnes dans ces deux catégories et mon projet de loi était fondé là-dessus. Par le nouveau paragraphe (3.b), le projet de loi incluait les personnes dans ces situations. Mais nous en sommes venus à un consensus pour nous inspirer plutôt de la classification de la négociation collective.

M. Tupper: Je n'en disconviens pas, monsieur Daubney, mais il me semble qu'il s'agit ici d'un autre aspect, que le Conseil du Trésor ne pourrait pas désigner une personne occupant ces fonctions.

M. Daubney: C'est exact.

Le président: Monsieur Tupper, il faut regarder la définition.

M. Tupper: Oui.

Le président: Si la personne franchit cet obstacle, il est difficile de voir comment elle pourrait être désignée à cause du genre d'activité que vous mentionnez. L'aspect clé de la désignation est le fait de s'asseoir aux côtés des échelons supérieurs du gouvernement, et de les conseiller plutôt que d'être quelque part au Yukon et de dire qu'un tel pourra fournir le gouvernement en carburant.

M. Tupper: Quels sont les inconvénients de procéder de l'autre façon et de permettre au Conseil du Trésor de désigner les personnes mettant en oeuvre des programmes pouvant comporter des aspects politiques? Quel serait l'inconvénient?

Le président: D'une part, que la Constitution protège le droit d'expression et les droits politiques de toute personne et que ce serait un empiètement indu sur

[Text]

interference in the exercise of those rights to authorize the Treasury Board in effect to take those rights away. That is the theoretical downside. The practical downside would simply be that they cannot go to political meetings and do those other things.

Mr. Tupper: Mr. Chairman, I just wanted to really clarify it with the proponent of the bill, but I always sensed that we wanted to deal with those who hired people, perhaps even who fired or dismissed people, and who granted contracts in a slightly more sensitive way than the others, because they had an opportunity to be involved in a different kind of way with the public, whose confidences had to be held.

The Chairman: I suppose what we are doing here, at least in part, is using other distinctions that have been made in the past to form the basis for the grant or denial of political rights. So I think you have to visualize the person you are talking about in terms of whether they would be part of a collective bargaining unit, or whether they would be under that kind of—

• 1655

Mr. Tupper: I have no difficulty with that. I guess what I am concerned about is that they can never be flagged by Treasury Board.

The Chairman: I think your point is well taken, though. We have not cut through to people whose duties involved hiring as such, or some aspect of hiring, or whose duties involved the granting of contracts, because presumably the Public Service does it in the end. We have not cut through all the other distinctions to find those people and consider them and consider those groupings in relation to political rights. I fear we have said nothing about the specific duties one performs except in more general terms.

I guess the answer to you, Bill, is that we have not done that. We have not characterized those public servants who are directly engaged in the hiring or firing process or directly engaged in the letting of contracts for goods and services.

Mr. Cassidy: Basically, an awful lot of administration or delivery of programs requires making decisions, right down to the customs officer who decides whom to search and whom not to search, or the National Revenue person who decides whom to put aside for further review and whose return to approve. Therefore we reached a decision fairly early on that we would have to rely, in substantial measure, if we are going to have political rights for most people working in government, on their professionalism, and have some confidence that this is not going to be a problem.

I would have thought if in three or four years, with some chance to reflect on it, something like that proved to be a problem, a review is called for; and it does not have to wait for 20 years, the way this one has waited.

[Translation]

l'exercice de ces droits que d'autoriser le Conseil du Trésor à les supprimer. C'est l'inconvénient en théorie. Du point de vue pratique, ces personnes ne pourraient tout simplement assister à des réunions politiques et participer à d'autres activités du genre.

M. Tupper: Monsieur le président, je voulais seulement obtenir une mise au point de l'auteur du projet de loi, mais j'ai toujours pensé que nous voulions nous assurer la neutralité de ceux qui embauchent des gens, ou peut-être même qui en renvoient, et qui octroient des contrats dans des domaines plus délicats que d'autres, parce qu'ils devaient adopter un comportement irréprochable dans leurs transactions avec le public.

Le président: Ce que nous faisons ici, du moins en partie, c'est utiliser des distinctions différentes de celles utilisées dans le passé pour octroyer ou supprimer ces droits politiques. Il faut donc plutôt se demander si cette personne fait partie d'une unité de négociation collective ou plutôt. . .

M. Tupper: Là n'est pas le problème. Ce qui me préoccupe, c'est qu'ils ne puissent jamais être remarqués par le Conseil du Trésor.

Le président: Votre argument est bien senti, toutefois. Nous n'avons pas passé en revue les gens dont les fonctions comprennent le recrutement comme tel, ou un aspect du recrutement, ou encore l'octroi de contrats, car je suppose que c'est la Fonction publique qui s'en occupe en dernier ressort. Nous n'avons pas passé en revue toutes les autres distinctions pour trouver ces personnes et examiner leur cas ainsi que celui des groupements, en ce qui a trait aux droits politiques. Je crains que nous n'ayons abordé les fonctions précises qu'une personne assume qu'en termes très généraux.

Pour vous répondre, Bill, je dirais que nous ne l'avons pas fait. Nous n'avons pas désigné les fonctionnaires qui s'occupent directement de recrutement ou de congédiement ou encore d'octroi de contrats de biens et services.

M. Cassidy: Au fond, une bonne partie de l'administration ou de l'exécution des programmes exige la prise de décisions, même de la part de l'agent des douanes qui décide qui doit faire l'objet d'une fouille ou non, ou de l'agent du revenu national qui décide quelles déclarations seront approuvées automatiquement et lesquelles feront l'objet d'un examen minutieux. C'est pourquoi nous avons décidé assez rapidement que nous devrions compter dans une grande mesure, si nous voulons assurer les droits politiques de la plupart des employés du gouvernement, sur leur professionalismisme et partir du principe qu'il n'y aura pas de problème.

Je pensais que si, d'ici trois ou quatre ans, après avoir eu l'occasion d'y réfléchir, ce genre de chose posait des problèmes, il y aurait lieu de procéder à un examen; il est inutile d'attendre vingt ans, comme on l'a fait cette fois-ci.

[Texte]

Under those circumstances, I think there are some protections, and I do not think "out there" we can be deemed to have been irresponsible in doing this.

The Chairman: There is a practical side, I would argue. The practical side is that nobody who is granted political rights, if that is the proper expression, by this bill would stand alone in the Public Service. They would always have other authorities over them, or they would always be subject to other review mechanisms. So you would not have the kind of employee who is independent in his or her own position.

Mr. Daubney: I was going to make the point about the four-year review. I think it will allow the Parliament of the day to assess whether or not we were mistaken in deciding not to try to cover the people in those categories. But let me also say I was never really convinced there was a really strong case to be made for excluding people in those positions in the first place. I think the exercise of doing that, on reflection, is almost accusatory towards public servants who are acting in good faith in those positions. We do not have a history of corruption in our Public Service. Far from it, we have dedicated people who are making decisions on the basis of proper criteria. So I really do not think there is a risk of abuse by large numbers of public servants, or even more than one or two, of the additional rights they will be granted here; procurement officers, people hiring pursuant to pretty rigid hiring criteria anyway, laid down and delegated by the Public Service Commission. So I really do not think there is a great risk there. To the extent there is, Parliament can take a look at it four years from now.

We also have to remember that other remedies are available to the employer and to the public in terms of the Crown if there is a real abuse on the part of someone engaged in the procurement process. If there is fraud or undue influence and so on, other remedies are available.

• 1700

Mr. Cassidy: I suggested earlier that we should make this a little more restricted just so that somebody who sends one memo every three months is not cast into the net. I would suggest that where we say "who has responsibilities for providing advice" we change it to say "who has significant responsibility for providing advice".

I wonder whether that would be acceptable to David and to other members of the committee.

Mr. Daubney: We have been through this before. I think the wording is satisfactory as it is, particularly given the additional wording, which puts the onus on the employer to justify the designation and to give reasons. Also, we have all the natural justice provisions contained

[Traduction]

Dans ces conditions, je pense qu'il existe certaines protections et je ne crois pas que l'on puisse «là-bas» considérer que nous avons fait preuve d'irresponsabilité dans cette affaire.

Le président: À mon avis, il y a un côté pratique à la chose. Le côté pratique, c'est que les personnes auxquelles ce projet de loi confèrera des droits politiques, si c'est l'expression qui convient, ne seront pas livrées à elles-mêmes à la Fonction publique. Elles auront toujours des supérieurs ou elles seront toujours assujetties à d'autres mécanismes d'examen. On ne trouvera donc pas d'employé qui agit de façon indépendante à son poste.

M. Daubney: Je voulais parler de l'examen quadriennal. Celui-ci permettra au Parlement du jour d'évaluer la question pour voir si nous avons eu tort de décider de ne pas tenir compte des gens qui appartiennent à ces catégories. J'ajoute que je n'ai jamais été vraiment convaincu du bien-fondé de l'exclusion des personnes qui occupent ces postes au départ. À bien réfléchir, en procédant de cette façon, on semble presque accuser les fonctionnaires qui occupent ces postes et agissent de bonne foi. Il n'y a guère eu d'antécédents de corruption à la Fonction publique. Au contraire, elle compte des personnes dévouées qui prennent des décisions en se fondant sur des critères appropriés. C'est pourquoi je ne pense pas que l'on risque de voir un grand nombre de fonctionnaires, ni même plus de un ou deux, abuser des droits supplémentaires qui leur sont accordés; les agents d'achat, les responsables du recrutement qui de toute façon s'appuient sur des critères très stricts à cet égard, énoncés par la Commission de la Fonction publique qui leur a délégué ces pouvoirs. Je ne pense pas qu'il y ait beaucoup de risques en l'occurrence. Dans la mesure où il en existe, le Parlement pourra examiner la question dans quatre ans.

Nous ne devons pas oublier non plus que l'employeur et le public ont d'autres moyens de recours à l'égard de la Couronne en cas d'abus véritable de la part d'une personne qui s'occupe des marchés du gouvernement. En cas de fraude ou de tentative d'influence injustifiée et autres, d'autres recours existent.

M. Cassidy: J'ai dit plus tôt que nous devrions restreindre quelque peu cette disposition de sorte qu'elle ne s'applique pas à une personne qui envoie une note de service tous les trois mois. Je propose de remplacer l'expression: «dont les attributions comprennent la responsabilité de conseiller» par la suivante: «dont les attributions consistent essentiellement à conseiller».

Je me demande si cette modification paraît acceptable à David et aux autres membres du Comité.

M. Daubney: Nous avons déjà soulevé la question. Le texte actuel est satisfaisant, étant donné surtout ce qui y a été rajouté en vue de rendre l'employeur responsable de justifier la désignation et d'en indiquer les motifs. En outre, toutes les dispositions relatives à la justice naturelle

[Text]

there, procedural fairness and so on. I think it is more than reasonable, and to try to prescribe too much the nature of the job descriptions involved here in the statute would be a mistake. We have to leave the operation of the act some flexibility, and I think we have done that with this wording, at the same time protecting the objective of the bill, which is set out right in the beginning.

The Chairman: I was just looking at the appeal provision.

Mr. Cassidy: The burden of proof is on the Treasury Board.

Could I just move a motion on this one? It does not change my basic feeling about the bill; I think it has become a very good bill, but on that one I think it should be a bit tighter. I would make the motion and then ask that we could bring it to a vote, and then we can move on very quickly.

An hon. member: Serve notice.

Mr. Cassidy: Okay, I will serve notice. I suggest that the words here should be "who has responsibility for providing advice". Oddly enough, "responsibilities" could lead to some litigation.

Mr. Daubney: In what way?

Mr. Cassidy: Well, "responsibilities" means you have more than one responsibility for providing advice.

The Chairman: May I make this suggestion. When the amendments are moved to bring in the new provisions and/or revised provisions, you could move to amend that and we could deal with it then.

Mr. Cassidy: Okay.

The Chairman: Is there more on clause 14?

Mr. Bartlett: Yes. Subclause 14.(2) is a new subclause dealing with the concern that the employee should be notified in writing "and the employee's bargaining agent where applicable, of the designation". The suggestion was "with reasons". The reason why it is rendered in this particular fashion is that we wanted to be clear that they were not providing reasons that went beyond setting out why they thought the employee came within the definition under subclause 14.(1). "Together with reasons", or something like that—that word might suggest that they had to have some reasons over and above whether or not the employee came within the meaning of the words set out in subclause 14.(1). So that has been rendered as "and of the basis upon which the employee is considered to be an employee referred to in subsection (1)"; that is, an employee described in subclause (1)—namely "who has responsibilities for providing advice" and so on.

[Translation]

sonst prévues dans cet article, ainsi que l'équité de la procédure et ainsi de suite. Le texte est tout à fait acceptable et si l'on essaye de limiter la nature des descriptions de tâches visées par la loi, ce serait une erreur. Nous devons laisser une certaine latitude dans l'application de la loi et c'est, à mon avis, ce que nous avons fait grâce au libellé actuel, tout en protégeant l'objectif fondamental du projet de loi énoncé au début de celui-ci.

Le président: Je parlais simplement de la disposition relative aux appels.

M. Cassidy: Le fardeau de la preuve incombe au Conseil du Trésor.

Puis-je proposer un amendement à ce sujet? Cela ne change rien à mon opinion fondamentale au sujet du projet de loi; la nouvelle version est excellente, d'après moi, mais sur ce point je pense que nous devrions être un peu plus fermes. Je vais proposer la motion et demander ensuite qu'elle soit mise aux voix, de sorte que nous puissions avancer rapidement.

Une voix: Donnez-nous-en préavis.

M. Cassidy: Très bien, je vais en donner préavis. Je propose—et cela ne s'applique qu'à la version anglaise—de remplacer le bout de phrase en question par le suivant: «who has responsibility for providing advice». Si étrange que cela puisse paraître, le terme «responsibilities» pourrait susciter des litiges.

M. Daubney: Comment cela?

M. Cassidy: Eh bien, «responsibilities» signifie que l'on a plusieurs responsabilités en matière de conseil.

Le président: Voici ce que je propose. Lorsqu'on proposera des amendements en vue d'insérer les nouvelles dispositions ou les dispositions révisées dans le projet de loi, vous pourrez présenter une motion à cet effet et nous l'examinerons à ce moment-là.

M. Cassidy: Très bien.

Le président: Quelqu'un a-t-il quelque chose à ajouter au sujet de l'article 14?

M. Bartlett: Oui. Le paragraphe 14.(2) est nouveau et il porte sur la nécessité d'aviser par écrit le fonctionnaire «et, le cas échéant, son agent négociateur, de cette désignation». On avait proposé de dire «en indiquant les motifs». Si le texte a été libellé de cette façon, c'est parce que nous voulions bien préciser qu'il était inutile de fournir des motifs si ce n'est pour expliquer pourquoi, à leur avis, l'employé tombe sous la définition prévue au paragraphe 14.(1). Si l'on dit «en indiquant les motifs», ou quelque chose du même genre—ce libellé peut vouloir dire qu'il existe d'autres motifs, outre le fait que le fonctionnaire corresponde à la définition énoncée au paragraphe 14.(1). C'est pourquoi on a employé l'expression: «ainsi que des motifs pour lesquels il est considéré comme un fonctionnaire visé au paragraphe (1)»; autrement dit un fonctionnaire décrit au paragraphe (1); c'est-à-dire «dont les attributions comprennent la responsabilité de conseiller» et ainsi de suite.

[Texte]

Subclauses 14.(3) to (7) are the old subclauses 14.(2) to (6), and from subclause (9) on they are new subclauses.

Subclause 14.(9) gives the Treasury Board a specific power to revoke designation by giving notice of that, and subclause 14.(10) provides that the designation will only be effective during the time the employee remains in the position he or she occupied at the time of the designation, as long as the duties performed by the employee remain substantially the same, unless the designation is set aside by the board pursuant to subclause (7) or revoked by the Treasury Board pursuant to subclause (9).

• 1705

It was felt that the words "as long as they remained in the position they occupied at the time of the designation" referred to objective facts which should be fairly clear, but the reference to "the duties performed by the employee remain substantially the same" involved a matter of judgment.

In other words, "substantially" in particular involves a question of judgment, and we should therefore provide for some mechanism for an employee who felt that his duties had substantially changed where the employer did not agree, and use the power under the new subclause 14.(7) to revoke. They would have some way of going to the board and asking for the board to determine whether or not—

The Chairman: I think we all understand that these were all provisions that we grafted onto the original to benefit the...

Mr. Cassidy: No problem.

Mr. Bartlett: Yes. I am just describing the new subclauses 14.(11) and (12) because they were not discussed. They are additions we put in to deal with that.

Mr. Gauthier: Just a short point here. The normal practice is "designated positions", not "designated employees".

Mr. Bartlett: In the Public Service Staff Relations Act, they do it.

Mr. Gauthier: It is usually the positions that are designated as essential, and the people who occupy the position automatically become designated. We are now opening up a new process. I may be wrong. It has been many years since I looked at the act thoroughly, but at that time we did look at it and the argument was that positions are indeed designated, not employees.

You are bringing in a new concept. Do you know how many appointments the Public Service Commission does a year? This is a 30,000 to 40,000 new designation process we are talking about in new subclauses 14.(9) and (10). I am going back to the argument I brought that this section may be onerous and difficult, and I just want to know whether I am all wrong again or...

[Traduction]

Les paragraphes 14.(3) à (7) correspondent aux anciens paragraphes 14.(2) à (6), et à partir du paragraphe (9), il s'agit de nouveaux paragraphes.

Le paragraphe 14.(9) donne au Conseil du Trésor le pouvoir précis de révoquer une désignation en en donnant avis, et le paragraphe 14.(10) porte que, à moins qu'elle ne soit infirmée par la Commission conformément au paragraphe (7) ou révoquée par le Conseil du Trésor conformément au paragraphe (9), la désignation d'un fonctionnaire reste en vigueur tant que celui-ci conserve le poste qu'il occupait au moment où elle a été effectuée, pour autant que ses fonctions restent essentiellement les mêmes.

On a estimé que les mots «tant que celui-ci conserve le poste qu'il occupait au moment où elle a été effectuée» concernaient des faits objectifs qui devaient être assez clairs, mais que la proposition «ces fonctions restent essentiellement les mêmes» comportait un élément de jugement.

Autrement dit, le terme «essentiellement» en particulier implique une certaine subjectivité, et il faut donc donner un recours à l'employé qui estime que ses fonctions ont sérieusement changé, alors que son employeur ne le reconnaît pas, et pouvoir exercer les pouvoirs de révocation prévus par le nouveau paragraphe 14.(7). L'employé pourrait demander à la Commission de déterminer si...

Le président: Je crois que nous reconnaissons tous que ce sont des dispositions qui ont été ajoutées pour le bien de...

M. Cassidy: Pas de problème.

M. Bartlett: Oui. Je décris simplement les nouveaux paragraphes 14.(11) et (12) parce qu'on n'en a pas discuté. Nous les avons ajoutés en réponse à ce problème.

M. Gauthier: Juste une brève remarque. On parle généralement de postes désignés et non d'employés désignés.

M. Bartlett: Dans la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, on le fait.

M. Gauthier: En général, ce sont les postes qui sont désignés essentiels, de sorte que leurs titulaires deviennent automatiquement désignés. Nous ouvrons une nouvelle procédure. Je me trompe peut-être. Il y a des années que je n'ai pas étudié à fond la loi, mais quand nous l'avions fait, nous avions dit que c'était les postes qui étaient désignés, et non les employés.

Vous établissez une nouvelle notion. Savez-vous combien de personnes sont nommées par la Commission de la Fonction publique chaque année? Les nouveaux paragraphes 14.(9) et (10) concernent 30,000 ou 40,000 nouveaux postes. Je pense donc, encore une fois, que cet article risque de poser des problèmes, et je voudrais simplement savoir si je me trompe encore ou...

[Text]

Mr. Bartlett: Perhaps I can just state first that under the Public Service Staff Relations Act, for the purposes of determining who performs essential services, employees are designated because employees have to be designated.

Mr. Gauthier: Essential services.

Mr. Bartlett: In practice, if you will, positions are designated in the sense that if a particular person doing a particular job is designated, and they leave that job and someone takes their place, it is generally agreed among all the parties to the process—the employer, the bargaining agent and the board—that the new person will be designated, and that question is rarely litigated. So in practice, as employees leave, the designation falls on the new person, but in fact it is the employee who is designated.

In addition, we are dealing with people at a fairly high level; that is, people who provide policy advice. There may be a great deal of change in any given year in the Public Service as a whole, but I doubt there is going to be that much change affecting the people who would come within the new subclause 14.(1) of this designation power. I do not think that each year there are going to be a whole lot of people saying there has been a reorganization of the Public Service and their duties have changed. There may be some, but it should not be on a large scale.

Mr. Cassidy: But even just talking about 1,000 or 2,000 positions a year where appointments are made which are potentially open designation, and most of them will be in fact relatively automatic and the Public Service will say that this job was designated and the new occupant of the job will be designated.

Mr. Bartlett: But as I understand it, in effect you have to designate employees for purposes like essential services, and I would think for these two, in that the Public Service does not really have—except for executive positions—positions that can be identified and for which there is always an occupant. They have people with certain classifications who do certain jobs, but a position as such could not be designated such that whoever happens to be occupying the position would be limited, in that there is no way to describe a position other than by reference to the particular employee doing that job.

• 1710

The Chairman: The edge seems to be that while technically you designate employees, the practice grows up and the employees know by virtue of their office whether they will fall into the designated category. Just on a computer basis they must be able to sort of punch out a list of all the employees who—

Mr. Bartlett: They can certainly punch out the list of employees, the department heads, at any given time, but that list would not show, for example, that there are two positions vacant because two people doing a certain job

[Translation]

M. Bartlett: Je pourrais peut-être préciser que, dans la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, afin de déterminer les personnes qui accomplissent des services essentiels, on désigne certains employés parce que c'est nécessaire.

M. Gauthier: Des services essentiels.

M. Bartlett: Dans la pratique, si vous voulez, on désigne le poste, c'est-à-dire que si le titulaire d'un poste est désigné et qu'il quitte son poste, et qu'il est remplacé par quelqu'un d'autre, les divers partenaires, c'est-à-dire l'employeur, l'agent de négociation et le Conseil, sont globalement d'accord pour reconnaître que le nouveau titulaire est automatiquement désigné, et cet accord tacite est rarement contesté. Autrement dit, si le titulaire quitte son poste, son remplaçant est automatiquement désigné, mais c'est en fait l'employé qui est désigné.

En outre, nous parlons de personnes occupant des postes assez élevés, c'est-à-dire de personnes qui fournissent des conseils de politique. La Fonction publique peut subir de profonds changements au cours d'une année donnée, mais je doute que cela ait de graves répercussions sur les personnes visées par le nouveau paragraphe 14.(1). Je doute qu'un très grand nombre de gens affirment chaque année que la Fonction publique a été réorganisée et que leurs fonctions ont changé. Il y en aura peut-être quelques-uns, mais probablement pas des quantités énormes.

M. Cassidy: Mais même si l'on parle simplement de 1,000 ou 2,000 postes par an dont les titulaires sont potentiellement désignés, et ce sera relativement automatique dans la plupart des cas, puisque la Fonction publique dira que le poste était désigné et que, par conséquent, le nouveau titulaire l'est automatiquement. . .

M. Bartlett: Mais il me semble qu'en fait, il faut désigner des employés pour des choses comme des services essentiels, et c'est le cas pour les employés dont nous parlons ici, parce que la Fonction publique n'a pas vraiment, à l'exception des postes de la haute direction, de postes définis comme tels qui ont toujours un titulaire. Il y a des gens qui ont une certaine classification et qui font un certain travail, mais on ne peut pas désigner le poste en tant que tel et limiter ainsi l'activité de son titulaire, quel qu'il soit, parce que le seul moyen de décrire le poste, c'est de décrire l'employé particulier qui exerce la fonction.

Le président: En fait, il semble que si techniquement on désigne les employés, dans la pratique ceux-ci savent très bien d'après les fonctions qu'ils exercent qu'ils vont tomber dans la catégorie désignée. On doit très bien pouvoir avec un ordinateur sortir une liste de tous les employés qui. . .

M. Bartlett: On peut certainement sortir une liste d'employés, de responsables ministériels, n'importe quand, mais cette liste ne précisera pas par exemple qu'il y a deux postes vacants parce que deux personnes

[Texte]

had just left. It would not set up a hierarchy where—except for executive positions—a position was there in the chart but was not being occupied.

Mr. Tupper: It certainly was brought up in our earlier discussions wherein people who were applying for jobs ought to know that they were liable to be politically active.

Mr. Bartlett: That is still there.

The Chairman: Clause 15.

Mr. Bartlett: There is a change in 15. Clause 15 previously provided that when an allegation was made the allegation "shall be referred to a board". It now provides that the allegation shall be reviewed by the commission and the commission may establish a board.

The Chairman: Clause 16.

Mr. Bartlett: Clause 16 has been amended to indicate that the disciplinary action that we were referring to is the normal disciplinary action that exists for other purposes.

Mr. Gauthier: The Financial Administration Act—

Mr. Bartlett: Paragraph 7(1)(f) deals with the duty and power of Treasury Board to set up a code of discipline essentially, a procedure and penalties and so on and there are—

Mr. Cassidy: So all of the discipline and so on which is there is as a consequence of that particular paragraph, is that right?

Mr. Bartlett: Yes. It does not take the form of regulations, as such. It takes the form of several chapters of the personnel management manual which is a multi-volume opus pursuant to which the Public Service is run.

The Chairman: Clause 17.

Mr. Bartlett: Clause 17 is unchanged. Clause 18 is the new provision.

The Chairman: From clauses 19, 20 and 21 on were provisions that were put forward by our advisers as being consequential to the enactment of the other provisions. Were there any changes in that since the last time?

Mr. Bartlett: No. Clause 24, which was clause 23, is the provision Mr. Tupper was referring to whereby under that section of the Public Service Employment Act prospective employees will be advised as to what category they will fall into for the purposes of this act. The rest of the provisions referred to are all consequential upon the elimination of section 32 of the Public Service Employment Act.

I believe Mr. Robert has a concern about one of them now.

The Clerk: It is a procedural problem concerning clause 21 in that the supposed deletion to section 32 is, by implication, a non-explicit. More importantly, it is not clear where the employees under the National Film Act fall. It seems to create a problem in the sense that you are

[Traduction]

effectuant un travail donné viennent de partir. Elle ne donnera pas la hiérarchie, sauf dans le cas des postes de la haute direction, si un poste figurant à l'organigramme n'est pas occupé.

M. Tupper: Nous avons déjà dit dans nos précédentes discussions que les gens qui se présentaient à un poste devaient être au courant de leurs responsabilités en cas d'activité politique.

M. Bartlett: C'est toujours là.

Le président: Article 15.

M. Bartlett: Il y a une modification à l'article 15. Précédemment, l'article stipulait que l'allégation devait être renvoyée à un comité. Le texte dit maintenant que la Commission de la Fonction publique examine toute allégation et qu'elle peut constituer un comité.

Le président: Article 16.

M. Bartlett: L'article 16 a été modifié. Il dit maintenant que les mesures disciplinaires dont nous parlions sont les mesures disciplinaires normales prévues pour d'autres cas.

M. Gauthier: La Loi sur l'administration financière. . .

M. Bartlett: L'alinéa 7(1)(f) de cette loi concerne le pouvoir du Conseil du Trésor d'établir un code de discipline, une procédure et des sanctions, et cetera. . .

M. Cassidy: Donc toutes les mesures disciplinaires, et cetera, que l'on a ici sont le résultat de cet alinéa, est-ce cela?

M. Bartlett: Oui. Ce n'est pas vraiment un règlement. Il s'agit en fait de plusieurs chapitres du manuel de gestion du personnel qui est un ensemble d'ouvrages régissant la conduite de la Fonction publique.

Le président: Article 17.

M. Bartlett: Aucune modification. C'est l'article 18 qui est nouveau.

Le président: À partir des articles 19, 20 et 21, il y a des dispositions qui ont été proposées par nos conseillers parce qu'elles résultaient de l'application d'autres dispositions. Y a-t-il eu d'autres modifications depuis?

M. Bartlett: Non. L'article 24, qui est l'ancien article 23, est la fameuse disposition dont parlait M. Tupper, qui stipule qu'en vertu de cet article de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, les employés potentiels seront informés de la catégorie dont ils relèveront. Toutes les autres dispositions sont le résultat de la suppression de l'article 32 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique.

Je crois qu'il y en a une qui pose un problème à M. Robert.

Le greffier: Il y a un problème de procédure à propos de l'article 21, parce que la suppression de l'article 32 est implicitement non explicite. Ce qui est plus grave, c'est que l'on ne sait pas exactement où se situent les employés visés par la Loi nationale sur le film. Cela semble créer

[Text]

in fact doing two things instead of just simply one thing. It is not simply consequential any more.

The Chairman: So the suggestion is that we drop this clause 21.

Mr. L.-P. Côté: I would like to read the National Film Act where we can see that:

Where the provision of the Public Service Employment Act relating to political partisanship apply

Mr. Bartlett: That is section 32 and only 32.

Mr. L.-P. Côté: Yes. That is what I assumed, so that is why I made the change but—

The Chairman: Is there not a provision in the Interpretation Act that says where a provision is repealed and something—

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): Section 32 will no longer exist.

Mr. L.-P. Côté: That is right.

• 1715

Mr. Bartlett: This is not being substituted for section 32 in the sense that these provisions will not become part of the Public Service Employment Act. There are other provisions in that respect—

The Chairman: There is a provision in the Interpretation Act that saves a reference like that, or deals with it anyway.

Mr. Bartlett: I think that will save it only if it is being substituted in the same bill.

Mr. L.-P. Côté: We are going beyond a mere correction here, because by removing "by the permission of the Public Service Employment Act relating to political partisanship", under the National Film Act these guys can do whatever they want.

Mr. Cassidy: It does not sound like a major problem. But you could in fact change it to say "but the provisions with relation to political partisanship of the Political Rights of Public Employees Act apply".

The Chairman: But we are repealing section 32 of the Public Service Employment Act. There is a provision in the Interpretation Act that relates in this case to the National Film Act, and it says "Where provisions are repealed and no other provisions are substituted therefor", and something follows. It is not our problem. The National Film Board provision is picked up by the Interpretation Act for whatever result it has, and I would have thought section 32 stays in force for the—

Mr. L.-P. Côté: No, it is being repealed.

[Translation]

un problème dans la mesure où l'on fait deux choses au lieu d'une tout simplement. Il ne s'agit plus simplement d'une conséquence.

Le président: Vous proposez donc qu'on laisse tomber cet article 21.

M. L.-P. Côté: Voici ce que dit la Loi nationale sur le film:

Les dispositions de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique concernant l'ingérence politique... s'appliquent...

M. Bartlett: C'est l'article 32, et uniquement celui-là.

M. L.-P. Côté: Oui. C'est ce que je pensais, et c'est pourquoi j'ai apporté cette modification, mais...

Le président: N'y a-t-il pas une disposition de la loi d'interprétation qui stipule que si une disposition est annulée et que quelque chose...

M. Turner (Ottawa—Carleton): L'article 32 n'existera plus.

M. L.-P. Côté: Exactement.

M. Bartlett: Cela ne remplace pas l'article 32, en ce sens que ces dispositions ne seront pas intégrées à la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique. Il y a d'autres dispositions prévues à cette fin...

Le président: La Loi d'interprétation se trouve à conserver ce genre de disposition, ou tout au moins porte sur la même question.

M. Bartlett: La disposition sera conservée seulement s'il y a substitution dans le même projet de loi.

M. L.-P. Côté: Nous faisons plus qu'une simple correction, car le fait de supprimer «en vertu d'une autorisation de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique portant sur les activités politiques partisans», par le fait même, la Loi nationale sur le film laisse ses employés faire tout ce qu'ils veulent.

M. Cassidy: Ça ne me paraît pas être un problème insurmontable. Toutefois, on pourrait toujours modifier le libellé de façon à dire «néanmoins, les dispositions relatives aux activités politiques partisans figurant dans la Loi sur les droits politiques des fonctionnaires s'appliquent».

Le président: Cependant, nous nous trouvons à abroger l'article 32 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique. Or une disposition de la Loi d'interprétation touche en l'occurrence la Loi nationale sur le film, où il est dit: «lorsque des dispositions sont abrogées et qu'aucune autre disposition n'y est substituée», etc. Cela dit, ce n'est pas notre problème. La disposition relative à l'Office national du film est visée par la Loi d'interprétation, quelles qu'en soient les répercussions, et pour ma part, j'aurais cru que l'article 32 demeurerait en vigueur dans le cas de...

M. L.-P. Côté: Non, nous nous trouvons à l'abroger.

[Texte]

The Chairman: Look at the Interpretation Act.

Mr. Cassidy: As far as the National Film Board is concerned, there is nothing to stop them from establishing a code very much like this as a matter of internal discipline.

Mr. Bartlett: Or from adopting this bill.

Mr. Cassidy: That is right. They are not restricted from doing that. If this bill stands up to the Charter, internal discipline along the same lines would stand up to the charter.

The Chairman: We can remove this provision.

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): Mr. Chairman, on a point of order, I have been called to an emergency meeting for which I am already late. What are you going to do now?

The Chairman: We have finished our deliberations on the bill. I would informally put the question to the committee: are you prepared to approve Bill C-273 with the amendments that are put forward by this document?

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: If you are, then we can proceed to move the amendments.

Mr. Bartlett: I wonder if we might be given a few minutes to make certain of our wording for the changes that were just made and to make certain there are not any other consequential changes we need to make. The amendment package is made up based on this as it was when we arrived, and a few changes have been made. Now, I do not think they will affect any other clauses, but we should just take a look and make sure we have our language clear, at least.

Mr. Cassidy: How many do we need to have here for a quorum?

The Chairman: Four.

Mr. Cassidy: Then with the exception of the point I raised—and I am prepared to cede on that because we have discussed it, and if anybody wants to look, it is on the record—is it possible for a motion to be put forward that simply says that the amendments as proposed by the staff in order to implement what we have done be adopted and that the bill be reprinted with revisions and resubmitted to the House and reported to the House?

The Chairman: I think we can move the amendments by way of a motion moving all the amendments contained in a document. We have the document with all the amendments, do we not?

Mr. Turner (Ottawa—Carleton): As opposed to one at a time? With unanimous consent, you can probably do that. We have had two good discussions on it all.

[Traduction]

Le président: Reportez-vous à la Loi d'interprétation.

M. Cassidy: Dans le cas de l'Office national du film, il n'y a rien qui empêche cet organisme d'adopter de son propre chef un code de déontologie semblable.

M. Bartlett: Ou d'adhérer aux dispositions de ce projet de loi.

M. Cassidy: C'est exact. Il n'y a rien qui l'empêche de faire cela. Si le projet de loi est conforme à la Charte, alors l'adoption d'un code déontologique analogue le serait elle aussi.

Le président: Nous pouvons donc supprimer ces dispositions.

M. Turner (Ottawa—Carleton): Monsieur le président, j'aimerais invoquer le Règlement pour vous aviser qu'on m'a demandé d'assister à une réunion d'urgence, et je suis déjà en retard. Qu'allez-vous faire maintenant?

Le président: Nous avons terminé nos discussions relatives au projet de loi. Je vais donc demander à notre Comité s'il est disposé à approuver le projet de loi C-273 ainsi que les amendements figurant dans le document.

Des voix: D'accord.

Le président: Puisqu'il y a accord, nous pouvons donc procéder à l'adoption des amendements.

M. Bartlett: Pouvons-nous prendre quelques minutes afin de revoir les nouveaux libellés que nous venons d'adopter et vérifier qu'il n'y a pas d'autres modifications de fond à apporter? La série d'amendements se fonde là-dessus, et quelques modifications y ont été apportées. Je ne crois pas qu'il faille modifier d'autres dispositions, mais par acquit de conscience, nous devrions veiller à ce que le libellé soit clair.

M. Cassidy: Combien devons-nous être pour qu'il y ait quorum?

Le président: Quatre.

M. Cassidy: En ce cas, exception faite de la question que je viens de soulever, et sur laquelle je suis d'ailleurs prêt à céder étant donné que nous en avons discuté, et que cela est consigné de toute façon, est-il possible de proposer simplement l'adoption des amendements soumis par le personnel, à la suite de ce que nous avons demandé, et que le projet de loi soit réimprimé avec les corrections, et de nouveau acheminé vers la Chambre, où il fera l'objet d'un rapport?

Le président: Je crois que nous pouvons proposer que tous les amendements figurant dans le document soient adoptés. Nous disposons bien d'un document où figurent tous les amendements, n'est-ce pas?

M. Turner (Ottawa—Carleton): Plutôt que de les adopter un à la fois? Avec le consentement unanime, on peut probablement procéder ainsi. En outre, nous avons tenu deux discussions poussées sur tout cela.

[Text]

The Chairman: We can do anything with unanimous consent. It is a little unusual to have the amendments set out seriatim, as we say.

The Clerk: If you decide to do that, you have to give me virtually blanket authority to implement all the things. Clause 1 of the bill, as it stands now, is a definitions clause. That is going to end up becoming clause 3. We go now to clause 24 or clause 25. We are adding numerous new clauses. You want them put in the right places, and we have to do that. I have to have the authority also to delete clauses in the bill. So if you want to give me that blanket authority, I will write the motion that you approve it, but that would be quite unusual.

• 1720

Mr. Cassidy: That would allow us to get away from here. But we have the consensus.

The Chairman: I do not see any problem.

Mr. Gauthier: You have my authority, my consensus.

Mr. Daubney: I just want to ensure that everything we have done is procedurally correct so that this will be the last meeting and we can get this matter reported back to the House. If it means that somebody has to stay and move all the proposed orders, I am certainly prepared to do that.

Mr. Bartlett: I think we could be ready to do that in just a very few moments. It is really just a question of making certain we have the wording.

• 1721

• 1738

The Chairman: We resume consideration of Bill C-273, and we will proceed to the formal clause-by-clause presentation of the bill. We will be considering all the amendments that have been reviewed by the committee and approved informally. We will now be approving them formally.

On clause 1—Definitions

The Clerk: I do not know when was the last time a committee went through such a tortuous reconstruction of a bill. If you go to clause 1 of the printed copy, we are in fact looking at page 3 of this document. Fundamentally, what you are doing is replacing clause 1 with what now looks like clause 3 of what is going to be the end-product bill. So it would make my job a lot easier if someone proposed an amendment to clause 1 that read exactly as this is stated, signed it, and handed it to me, and then the committee agreed to carry the amendment and agreed to carry the clause as amended. That effectively adopts this and deletes this.

[Translation]

Le président: Nous pouvons faire tout ce que nous voulons avec le consentement unanime. Il reste qu'il est un peu inhabituel de faire adopter tous les amendements seriatim, comme nous disons.

Le greffier: Si c'est ainsi que vous décidez de procéder, il faut que vous me donniez un blanc-seing à l'égard de tout cela. Or je précise que l'article 1 du projet de loi, dans sa forme actuelle, comporte la définition. Il sera déplacé de telle sorte à devenir l'article 3. Passons maintenant à l'article 24 ou 25. Nous ajoutons de nombreuses autres dispositions. Vous tenez à ce qu'elles soient insérées au bon endroit, et nous devons faire cela. Enfin, il faut aussi que j'aie toute latitude pour supprimer certaines dispositions du projet de loi. En conséquence, si vous êtes disposés à m'accorder cela, je rédigerai une motion où vous indiquerez votre approbation, mais cela est assez inhabituel.

M. Cassidy: Cela nous permettrait de sortir d'ici. De toute façon, il y a unanimité.

Le président: Je n'y vois pas d'objection.

M. Gauthier: Je suis certainement d'accord.

M. Daubney: Je tiens seulement à vérifier que tout ce que nous avons fait est conforme à la procédure de telle sorte que notre réunion soit bel et bien la dernière, et que nous puissions faire rapport de la question à la Chambre. Si cela exige que quelqu'un reste ici et propose tous les amendements, je suis certainement disposé à le faire.

M. Bartlett: Je crois que cela sera possible dans un moment. Auparavant, il s'agit simplement de vérifier si le libellé est acceptable.

Le président: Nous reprenons l'examen du projet de loi C-273, et allons passer à l'examen officiel article par article. Cela veut dire que nous allons revoir tous les amendements déjà examinés et approuvés officieusement par le Comité. Nous allons procéder à leur adoption officielle.

Article 1—Définitions

Le greffier: J'ignore si jamais un comité a dû refaire un projet de loi de façon aussi laborieuse. Si vous vous reportez à l'article 1 de la version imprimée, vous verrez que cela correspond à l'article 3 du document. On se trouve donc à remplacer l'article 1 par l'article 3 de la nouvelle version. On faciliterait beaucoup ma tâche si l'on proposait un amendement signé à l'article 1 qui proposait cela, et si on me le donnait. Ensuite, le Comité pourrait adopter l'amendement puis adopter la disposition amendée. Cela permettrait d'adopter la nouvelle disposition et d'abroger la première.

[Texte]

The Chairman: Mr. Gauthier moves a motion along the lines indicated by the clerk.

On clause 2—*Political rights*

Mr. Cassidy: So moved.

Mr. Tupper: That is new clause 2.

The Clerk: No, it is the clause 2 in the... what we are doing effectively is changing—

The Chairman: I can tell you right now, you are not going to be able to follow this. That is why I wanted to do it the other way. There is no way you could follow it. However, Mr. Daubney, you are the expert. You are the one who wanted it done it this way. You are the one who takes responsibility.

Mr. Cassidy: Mr. Chairman, I will do what I am told, but I am frankly much more worried about mistakes in this process.

The Chairman: Let me tell you why you ought to be worried. It is that if you do it this way and you make a mistake, you are stuck with the mistake.

Mr. Cassidy: That is right.

The Chairman: If you do it the way I suggested, then the whole thing is approved.

Mr. Cassidy: I am looking at something I literally do not understand here; and I am reasonably good on legislation. The clerks and the staff know what they want to come out with. We have reached an agreement here.

The Chairman: I am in your hands.

Mr. Cassidy: I would like to ask you if we could not go back to Howard's motion and do it that way. Then the clerks and the staff can do what needs to be done and they have the necessary authorities.

• 1740

The Chairman: Let me precede this by saying that there is no hard and fast procedure as in statutory law. The committee has the power to amend the bill in any way the committee sees fit to amend it, provided it is still within the purview of the bill. We have had the clerk's opinion on that. So consequently we can do anything by unanimous consent that we want to do, and we can report the bill back. What we need is a motion that covers all the changes that are desired to be made.

Mr. Cassidy: I wonder if you would accept the motion read by the Chair, if David or I were to propose it, which in fact is a comprehensive motion that gets us from the beginning to the end of the process in one motion. Is that not correct?

[Traduction]

Le président: M. Gauthier propose qu'il en soit ainsi que l'a demandé le greffier.

Article 2—*Droits politiques*

M. Cassidy: Je propose qu'il en soit ainsi.

M. Tupper: Il s'agit du nouvel article 2.

Le greffier: Non, il s'agit de l'article 2 de... ce que nous sommes en train de faire, c'est de changer...

Le président: Je peux vous dire dès maintenant que vous ne pourrez procéder de cette façon. C'est pour cela que j'ai proposé que nous nous y prenions autrement. Cela dit, monsieur Daubney, c'est vous le spécialiste. C'est vous qui avez demandé qu'on procède ainsi. C'est donc vous qui en assumez la responsabilité.

M. Cassidy: Monsieur le président, je vais procéder comme on me l'a demandé, mais franchement, je m'inquiète beaucoup plus de ce qu'on puisse commettre des erreurs de cette façon.

Le président: Permettez-moi de vous dire pourquoi vous devriez vous inquiéter. Si vous procédez ainsi, et si vous commettez effectivement une erreur, il n'y aura pas moyen de s'en débarrasser.

M. Cassidy: C'est exact.

Le président: Si vous procédez de la façon que je vous propose, alors l'ensemble est approuvé.

M. Cassidy: J'ai devant moi quelque chose que je ne comprends vraiment pas. Or je m'y connais assez bien en matière de projets de loi. Les greffiers et le personnel de recherche savent de quoi il retourne ici. Nous nous sommes d'ailleurs entendus avec eux.

Le président: Je m'en remets à votre décision.

M. Cassidy: Ne pouvons-nous pas revenir sur la motion présentée par Howard et procéder ainsi qu'il l'a demandé? Ainsi, les greffiers et le personnel de recherche, forts de l'autorisation que nous leur avons accordée, pourront prendre les mesures appropriés.

Le président: Permettez-moi tout de même de dire que nous ne sommes pas soumis ici à l'application rigide d'une loi. Le Comité peut modifier le projet de loi comme il juge bon, à condition, évidemment, qu'il ne déborde pas du cadre de la nouvelle législation. Nous avons obtenu l'avis du greffier là-dessus. Avec le consentement unanime du Comité, nous pouvons donc décider de ce que nous voulons faire, et renvoyer ensuite le projet de loi à la Chambre. Nous avons donc besoin d'une motion qui couvre l'ensemble des modifications désirées par le Comité.

M. Cassidy: Nous pourrions peut-être alors adopter la motion lue par le président, à condition que David ou moi-même en fasse la proposition, puisque c'est une motion globale. Est-ce que je me trompe?

[Text]

The Chairman: That is what it is intended to do, and I think it does.

Mr. Daubney: I would be happy to move that motion. I would merely ask the clerk, out of an abundance of caution, if he was satisfied with proceeding in that way. If he remains silent on that—

The Chairman: You are asking the clerk a question he cannot answer, because each amendment can be, and some would say ought to be, separately moved. The amendments we have decided to make as a committee are not easily attached to the existing provisions of the bill, and in the process of making amendments, because we are substituting for existing provisions, entirely new provisions—we have additional provisions—in the resultant renumbering, there are no counterparts to be changed, amended, and varied. It makes it very difficult for the clerk to look at the documents and present specific amendments that we can be assured accomplish the desired purpose without relatively massive study. Given that problem, that was my suggestion: that we have a general authority and amendment.

Mr. Gauthier: I do not want to hold up the work of the committee.

The Chairman: Excuse me, J.R. Mr. Bartlett tells me that they could prepare all of this and circulate it. I think a lot of the purpose we have is to get it done now. If we are willing to do that—

Mr. Gauthier: I know what we are trying to accomplish, and I agree that we try, as expediently as possible, to get this through the House, but you are going to hit the same snag when you get to report stage. You might as well realize it now. When you come into the House at report stage, every Member of the House is going to look at that amended version of Bill C-273 to see for himself or herself that the bill is quite substantially changed.

If you are ready, Mr. Chairman, to get up and explain that at report stage, then fine. But I do not know that it can be done easily. I want to explain to my gang what is in the new bill and what it means to me and to the people I represent. But I do not want to have an argument at report stage that we have indeed substantially modified this bill; that it now extends beyond the scope of the bill and is unacceptable. I am going to worry about that.

The Chairman: Can the clerk advise the committee what will be presented to the House of Commons? What is the document? What will it look like? What will it contain?

The Clerk: There are two things. Substantially, the document that will be presented to the House will look

[Translation]

Le président: Effectivement, c'est bien dans cet esprit que la motion est conçue, et je pense qu'elle remplit sa fonction.

M. Daubney: Je me ferai donc un plaisir de proposer cette motion. Je demanderais simplement au greffier, par excès de prudence, si rien ne l'a gêné dans cette façon de procéder. S'il ne dit rien. . .

Le président: Vous posez ici au greffier une question à laquelle il ne peut pas répondre, car, en fait, chaque amendement peut, et même doit, être proposé séparément. Il n'est pas toujours facile de mettre en rapport les amendements que nous avons adoptés avec les dispositions du projet de loi, et comme nous substituons aux anciennes dispositions des articles complètement nouveaux—nous avons effectivement ajouté des articles entiers—il y a un problème de numérotage qui se pose, il n'y a pas toujours un passage précis remplacé par un autre, etc. Il serait donc très difficile pour le greffier, à partir des documents dont il dispose, de rédiger des amendements spécifique dont nous pouvons être sûrs qu'ils correspondent aux objectifs poursuivis. Cela dit, ma proposition est celle-ci: adoptons une motion générale d'amendement.

M. Gauthier: Je ne veux pas non plus retarder les travaux du Comité.

Le président: Excusez-moi J.R., M. Bartlett me dit qu'il pourrait s'en occuper, et faire distribuer le document au Comité. Mais ce que nous voulons, c'est essayer de régler ça tout de suite. Si nous sommes prêts à procéder. . .

M. Gauthier: Je comprends très bien votre intention, je suis d'ailleurs d'accord, essayons d'être aussi rapides que possible pour que la Chambre puisse elle aussi adopter le projet de loi rapidement, mais au moment du rapport à la Chambre, vous vous heurterez à la même difficulté. Il serait donc aussi bien que nous réglions ça dès maintenant. Au moment du rapport à la Chambre, les députés vont s'apercevoir que le projet de loi a été radicalement modifié.

Si vous êtes prêt, monsieur le président, à prendre alors la parole à la Chambre, au moment du rapport, et à leur expliquer les choses, très bien. Mais je ne pense pas que cela soit si facile que cela. De mon côté, évidemment, je peux expliquer à mon groupe ce qui se trouve dans le nouveau projet de loi, ce que cela signifie pour moi, et en parler aux gens que je représente. Mais je ne voudrais pas qu'au moment du rapport, on nous reproche d'avoir modifié le projet de loi sur le fond, et que l'on nous refuse la version que nous proposons. Voilà ce qui m'inquiète.

Le président: Le greffier peut-il expliquer au Comité ce qui sera remis à la Chambre des communes? De quoi aura exactement l'air le texte? Que contiendra-t-il?

Le greffier: J'aurais deux choses à dire à ce sujet. Tout d'abord, le document qui sera soumis à la Chambre sera

[Texte]

like this double-column thing you have, but reprinted in the proper format.

What you may want to use in explaining to your caucus colleagues what has happened is the minutes I will attempt to write in accordance with the instructions in this motion. It will be the *Minutes of Proceedings* that will tell you where the changes are, how they dropped into the bill, and what has been deleted from the original version of the bill.

Mr. Cassidy: So we can then direct you to write a minute that would say that the original Bill C-273 has been changed by adding a short title, adding clauses that do this and that, and deleting other sections. Is that correct?

The Clerk: Yes.

Mr. Cassidy: You can therefore give a plain English version of what we are doing.

The Clerk: I am not sure a plain English version is possible, but to the extent that it is, yes.

Mr. Gauthier: I accept that. That satisfies me.

The Clerk: But because this is a procedural novelty, it must be very clear that this is being done by unanimous consent, because within the terms of the committee's mandate, as ordered by the House, the committee can do what it wants to by unanimous consent.

• 1745

Mr. Daubney: I think the points you are concerned about are going to be—no matter how we proceed—points that are going to have to be addressed, and that is why it is important.

Mr. Gauthier: We want to be able to explain it clearly.

An hon. member: Will that not be on the *Order Paper*?

The Chairman: Not necessarily.

The Clerk: No. The minutes only appear as part of the *Minutes of Proceedings and Evidence* as an issue of the committee. So this will be in issue 9, I believe. The typescript will be ready tomorrow if you want it sent to your offices.

Mr. Daubney: Yes, please.

Mr. Gauthier: That would be very useful.

Mr. Daubney: I move the motion that has already been read to the committee. Perhaps it is appropriate that I do so as the proposer of the bill.

The Chairman: With the committee's permission, I will read the motion:

[Traduction]

exactement semblable à ce texte sur deux colonnes qui vous a été distribué ici, si ce n'est qu'il sera réimprimé comme il convient.

Mais vous pourrez utiliser, lorsque vous aurez à expliquer à vos collègues ce qui s'est passé au Comité, le résumé que je rédigerai conformément aux instructions contenues dans la motion. Pour savoir exactement quelles modifications ont été apportées à la première version du projet de loi, comment elles ont été apportées, et ce qui a été supprimé, il suffira de se reporter aux *Procès-verbaux et témoignages*.

M. Cassidy: Nous pouvons donc vous demander de faire un rapport expliquant que la version primitive du projet de loi C-273 a été modifiée, que l'on a changé le titre abrégé, que l'on a ajouté des articles et fait ceci et cela, supprimé certains autres articles, etc. Est-ce bien cela?

Le greffier: Oui.

M. Cassidy: Vous allez donc exposer en anglais simple ce que nous faisons.

Le greffier: Je ne suis pas sûr que ce soit possible en langage simple, mais dans la mesure où ça l'est, oui.

M. Gauthier: Cela me convient très bien.

Le greffier: Mais, comme du point de vue de la procédure, c'est quelque chose de complètement inédit, il faut qu'il soit très clair que le Comité en a décidé ici à l'unanimité, puisque d'après le Règlement de la Chambre des communes, le Comité en a le pouvoir, à condition que la décision ait été unanime.

M. Daubney: Ce qui vous intéresse ici—quelle que soit la façon dont nous procédons—c'est la façon dont les choses seront exposées, c'est effectivement important.

M. Gauthier: Nous voulons être en mesure de fournir des explications claires.

Une voix: Est-ce que cela paraîtra au *Feuilleton*?

Le président: Pas nécessairement.

Le greffier: Non. Le compte rendu ne paraîtra que dans les *Procès-verbaux et témoignages*, qui paraissent sous forme de fascicules. Ce sera le fascicule 9, si je ne me trompe. La version dactylographiée sera prête demain, si vous voulez qu'elle vous soit envoyée dans vos bureaux.

M. Daubney: Oui, s'il vous plaît.

M. Gauthier: Ce serait très utile.

M. Daubney: Je propose la motion qui a déjà été lue au Comité. Puisque c'est mon projet de loi, c'est peut-être la meilleure façon de procéder.

Le président: Avec la permission du Comité je vais lire cette motion:

[Text]

That each and every amendment to the clauses of Bill C-273 listed in the document prepared by the clerk and marked "Amendments to Bill C-273" be adopted and carried as though each amendment was separately moved, adopted and carried, and that the clerk of the committee be authorized to incorporate each amendment to Bill C-273 and all necessary and consequential deletions and changes and prepare a revision of Bill C-273 with all the amendments and deletions and changes, and that the title of the bill be carried, and that the bill as amended be carried, and that the committee order a reprint of the bill, and that the chairman report the bill as amended to the House.

Let me say parenthetically that the deletions would include headings and those kinds of changes.

The Clerk: The clauses that are no longer pertinent in Bill C-273.

Mr. Daubney: So moved.

Mr. Tupper: I fully intend to vote for adopting the motion, but I would simply like it to be known that, had we gone through it clause by clause, I would have abstained on subclause 14.(1).

Mr. Cassidy: Likewise, had we gone through it clause by clause I would have proposed to restrict some of it.

The Chairman: I think it is fair to note that the motion, if unanimously adopted by the committee, would be on the basis of a reservation by Mr. Tupper that he would abstain from voting on subclause 14.(1) and Mr. Cassidy would propose an amendment to subclause 14.(1) along the lines he discussed.

Motion agreed to.

Mr. Daubney: Thank you, Mr. Chairman, and my beloved colleagues on this committee. I appreciate your co-operation, and I think we have all achieved a significant advance in human rights and democratic rights in this country. I want to thank the staff for their hard work and co-operation as well. I look forward to your continued support on third reading.

Mr. Cassidy: I would like to echo those sentiments and also congratulate Mr. Daubney, who will shortly, I hope, join Lynn McDonald in my caucus in having made a substantial bill and piloted it to its conclusion. It has been a pleasure to work on this bill with David on a members' committee.

The Chairman: Let me, gentlemen, add my thanks to all of you for your good attention and for your hard work and for accomplishing what sometimes appeared to be an almost impossible task. I hope that the bill, when reported back, will be acted upon. When I say "gentlemen", I include the fact that Mrs. Mailly participated in the deliberations and upheld the cause of women with respect

[Translation]

Que chacun des amendements aux articles du projet de loi C-273, contenus dans le document intitulé «Amendements au projet de loi C-273», soit adopté comme s'il avait été proposé et adopté séparément, et que le greffier du Comité soit autorisé à modifier en conséquence le projet de loi C-273, en procédant aux suppressions et modifications corrélatives, et qu'il présente une version révisée du projet de loi C-273 avec toutes les modifications et suppressions, que le titre du projet de loi soit adopté, que le projet de loi amendé soit adopté, que le comité fasse réimprimer le projet de loi, et que le président fasse rapport du projet de loi amendé à la Chambre.

Permettez-moi de dire entre parenthèses que les suppressions en question comprendraient les indications marginales et des modifications de ce type.

Le greffier: Pour les articles qui ne figurent plus au projet de loi C-273.

M. Daubney: Je propose la motion.

M. Tupper: Je vais certainement voter en faveur de la motion, mais je voudrais tout de même qu'il soit bien clair que si nous avions procédé à un examen article par article, je me serais abstenu pour le paragraphe 14.(1).

M. Cassidy: Moi aussi, si nous avions procédé article par article, j'aurais proposé une modification qui en aurait restreint la portée.

Le président: Si donc la motion est adoptée à l'unanimité, elle l'est sous réserve que M. Tupper se serait abstenu au moment du vote du paragraphe 14.(1), et que M. Cassidy en aurait proposé une version modifiée, comme il nous en avait déjà fait part.

La motion est adoptée.

M. Daubney: Merci, monsieur le président, chers collègues. J'apprécie beaucoup ce climat de coopération, je pense que nous avons fait un pas décisif dans le sens de la défense des droits de l'homme et des droits démocratiques dans ce pays. Je voudrais aussi remercier le personnel de recherche pour son effort assidu et pour sa collaboration. Je compte sur votre soutien en troisième lecture.

M. Cassidy: Je voudrais, moi aussi, confirmer ces propos, féliciter M. Daubney, qui pourra se joindre, je l'espère, à Lynn McDonald de mon caucus très bientôt, pour avoir proposé un projet de loi si important qu'il a su mener à bon terme. Je dois dire que j'ai éprouvé un réel plaisir à travailler avec David sur ce projet de loi.

Le président: Je vais, moi aussi, messieurs, vous remercier pour vos efforts soutenus, grâce auxquels nous avons pu accomplir une tâche qui a pu parfois paraître au-delà de nos forces. J'espère que la Chambre fera diligence lorsque nous aurons fait rapport du projet de loi. Lorsque j'ai dit «messieurs», j'inclus en fait M^{me} Mailly, qui a participé aux travaux du Comité, et qui a

[*Texte*]

to gender changes and related matters. Thank you very much.

This meeting stands adjourned.

[*Traduction*]

défendu la cause des femmes en demandant notamment que l'accord au féminin soit fait dans le texte du projet de loi. Merci beaucoup.

La séance est levée.

APPENDIX "C-273/4"**APPENDICE «C-273/4»**

Bill C-273

Projet de loi C-273

An Act respecting political rights
of public employees

Loi sur les droits politiques des
fonctionnaires

Her Majesty, by and with the advice
and consent of the Senate and House
of Commons of Canada, enacts as
follows:

Sa Majesté, sur l'avis et avec le
consentement du Sénat et de la
Chambre des communes du Canada,
édicte:

SHORT TITLE

TITRE ABRÉGÉ

1. This Act may be cited as the
Political Rights of Public
Employees Act.

1. Loi sur les droits
politiques des fonctionnaires.

PURPOSE OF ACT

OBJET

2. The purpose of this Act is
to extend to deputy heads and
employees who are subject to the
Public Service Employment Act a
fuller measure of political rights
while adhering to the principle of
the impartiality of the Public
Service.

2. La présente loi a pour objet de
conférer aux sous-chefs et aux
employés visés par la Loi sur
l'emploi dans la Fonction publique
une gamme plus complète de droits
politiques tout en respectant le
principe de l'impartialité de la
fonction publique.

DEFINITIONS

DÉFINITIONS

3. In this Act,

3. Les définitions qui
suivent s'appliquent à la présente
loi.

"employee" means any employee as
defined in the Public Service
Employment Act.

"fonctionnaire" Un employé au sens
de la Loi sur l'emploi dans la
Fonction publique.

"deputy head" means a deputy head
as defined in the Public Service
Employment Act or an Associate
Deputy Minister appointed by the
Governor in Council under an Act
of Parliament.

"fonctionnaire à participation
politique non restreinte" Un
fonctionnaire autre qu'un
fonctionnaire à participation
politique restreinte.

"fonctionnaire à participation
politique restreinte"

"politically restricted employee"
means

(a) any employee who comes within the meaning of a "person employed in a managerial or confidential capacity" as defined in the Public Service Staff Relations Act insofar as the employee

(i) is employed in a position confidential to the Governor General, a minister of the Crown, a judge of the Supreme Court of Canada or the Federal Court, the deputy head of a department or the chief executive officer of any other portion of the Public Service,

(ii) has executive duties and responsibilities in relation to the development and administration of government programs, or

(iii) is employed in a position confidential to any person described in subparagraph (ii); and

(b) any other employee who is designated by the Treasury Board pursuant to section 14.

"politically unrestricted employee" means any employee other than a politically restricted employee.

POLITICAL RIGHTS

4. Notwithstanding any other Act, every deputy head or employee has the right:

(a) to vote;

a) Un fonctionnaire qui est une "personne préposée à la gestion ou à des fonctions confidentielles" au sens de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique dans la mesure où ce fonctionnaire selon le cas:

i) occupe un poste de confiance auprès du gouverneur général, d'un ministre fédéral, d'un juge de la Cour suprême du Canada ou de la Cour fédérale, de l'administrateur général d'un ministère ou du premier dirigeant de tout autre secteur de la fonction publique,

ii) a des fonctions dirigeantes en ce qui touche l'établissement et l'application de programmes du gouvernement,

iii) occupe un poste de confiance auprès d'une personne visée au sous-alinéa ii);

b) tout autre fonctionnaire désigné par le Conseil du Trésor conformément à l'article 14.

"sous-chef" Un sous-chef au sens de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique ou un sous-ministre associé nommé par le gouverneur en conseil en vertu d'une loi fédérale.

DROITS POLITIQUES

4. Par dérogation à toute autre loi, un sous-chef ou un fonctionnaire a le droit:

a) de voter;

(b) to make financial contributions to a federal, provincial or territorial political party or to a candidate for a federal, provincial or territorial office;

(c) to be a member of a political party;

(d) to attend and participate in any political meeting; and

(e) subject to section 6, to express an opinion on matters of public interest.

5. In addition to the rights provided for in section 4, and subject to section 7, every politically unrestricted employee has the right

(a) to work and campaign for or against and to demonstrate support for or opposition to

(i) a candidate for federal, provincial or territorial office, or

(ii) a federal, provincial or territorial political party;

(b) to be a candidate in a federal, provincial or territorial election;

(c) to solicit or collect funds for a political party or candidate referred to in paragraph (a); and

b) de fournir des contributions financières à un parti politique fédéral, provincial ou territorial, ou à un candidat à un poste électif fédéral, provincial ou territorial;

c) d'être membre d'un parti politique;

d) d'assister et de participer à une réunion politique;

e) sous réserve de l'article 6, d'exprimer son opinion sur des sujets d'intérêt public.

5. En plus des droits énumérés à l'article 4, et sous réserve de l'article 7, un fonctionnaire à participation politique non restreinte a le droit:

a) de travailler et faire campagne pour ou contre, et manifester son appui ou son opposition à:

i) un candidat à un poste électif fédéral, provincial ou territorial,

ii) un parti politique fédéral, provincial ou territorial;

b) d'être candidat à une élection fédérale, provinciale ou territoriale;

c) de solliciter ou recueillir des fonds pour un parti politique ou un candidat mentionnés à l'alinéa a);

d) d'occuper un poste au sein d'un parti politique.

(d) to hold office in a political party.

PROHIBITIONS

6.(1) No deputy head shall make a public statement that directly conflicts with the duties of the deputy head or the position of a deputy head.

(2) No employee shall make a public statement that directly conflicts with the duties of the employee.

7. No employee shall engage, in the workplace, in an activity described in sections 5 or 8, or in any manner wilfully associate the position the employee occupies with such activity.

8. No deputy head or, except during a leave granted under section 11, no politically restricted employee shall

(a) work or campaign for or against or demonstrate support for or opposition to

(i) a candidate for federal, provincial or territorial office, or

(ii) a federal, provincial or territorial political party;

(b) be a candidate in a federal, provincial or territorial election;

(c) solicit or collect funds for a political party or candidate referred to in paragraph (a); or

INTERDICTIONS

6.(1) Un sous-chef ne peut publiquement exprimer une opinion qui entre directement en conflit avec ses fonctions ou le poste d'un sous-chef.

(2) Un fonctionnaire ne peut publiquement exprimer une opinion qui entre directement en conflit avec ses fonctions.

7. Un fonctionnaire ne peut, à son lieu de travail, s'adonner à une activité visée à l'article 5 ou 8 ni volontairement associer le poste qu'il occupe à cette activité.

8. Il est interdit à tout sous-chef et, sauf durant un congé accordé en vertu de l'article 11, à tout fonctionnaire à participation politique restreinte:

a) de travailler ou faire campagne pour ou contre, ou manifester son appui ou son opposition à:

i) un candidat à un poste électif fédéral, provincial ou territorial,

ii) un parti politique fédéral, provincial ou territorial;

b) d'être candidat à une élection fédérale, provinciale ou territoriale;

c) de solliciter ou recueillir des fonds pour un parti politique ou un candidat mentionnés à l'alinéa a);

(d) hold office in a political party.

d) d'occuper un poste au sein d'un parti politique.

9. No person shall intimidate threaten, coerce, discipline or discriminate against any employee because the employee engages or refuses to engage in an activity referred to in sections 4, 5 or 8.

9. Il est interdit d'user d'intimidation, de menaces, de coercition ou de mesures disciplinaires ou discriminatoires contre un fonctionnaire parce qu'il participe ou refuse de participer à une activité visée aux articles 4, 5 ou 8.

OBLIGATIONS

OBLIGATIONS

10.(1) A politically unrestricted employee who intends to become a candidate in a federal, provincial or territorial election shall, before publicly declaring his or her candidature, notify his or her employer in writing.

10.(1) Un fonctionnaire à participation politique non restreinte qui a l'intention de devenir candidat à une élection fédérale, provinciale ou territoriale doit en aviser par écrit son employeur avant de se déclarer publiquement candidat.

(2) A politically unrestricted employee who publicly declares his or her candidature in a federal, provincial or territorial election shall be on leave of absence without pay for a period commencing on the day the employee publicly declares his or her candidature, or on such later day as may be agreed upon by the employer and the employee, provided that such day is prior to any nomination of the employee as a candidate of a political party, and ending on the day the results of the election are officially declared or on such earlier day as may be requested by the employee if the employee has ceased to be a candidate.

(2) Un fonctionnaire à participation politique non restreinte qui se déclare publiquement candidat à une élection fédérale, provinciale ou territoriale est en congé non payé à compter du jour où il se déclare publiquement candidat - ou de la date ultérieure convenue entre lui et l'employeur laquelle doit être antérieure à la date de sa présentation comme candidat d'un parti politique - jusqu'au jour de la proclamation des résultats de l'élection ou, à la demande du fonctionnaire, à une date antérieure marquant la fin de sa candidature.

11.(1) Notwithstanding any other Act, on application made to the Public Service Commission by a politically restricted employee, the Commission may, if it is of the opinion that the usefulness to the Public Service of the employee in the position the employee then occupies would not be impaired by reason of that employee having been a candidate, grant to the employee leave of absence without pay to stand as a candidate in a federal, provincial or territorial election, for a period commencing on such day as is determined by the Commission and ending on the day on which the results of the election are officially declared or on such earlier day as may be requested by the employee if the employee has ceased to be a candidate.

(2) Forthwith on granting any leave of absence under subsection (1), the Public Service Commission shall cause notice of its action to be published in the Canada Gazette.

12.(1) An employee who is elected to a federal, provincial or territorial office shall, prior to taking the oath of office, resign from his or her position.

(2) Where an employee is not elected to a federal, provincial or territorial office for which he or she stood as a candidate, or where an employee ceases to be a candidate, the employee shall be entitled to resume the position he or she held previously or to occupy an equivalent position where the position previously held is no longer available.

11.(1) Par dérogation à toute autre loi, un fonctionnaire à participation politique restreinte qui a l'intention de devenir candidat à une élection fédérale, provinciale ou territoriale doit demander à la Commission de la fonction publique un congé non payé à compter du jour déterminé par la Commission jusqu'au jour de la proclamation des résultats de l'élection ou, à la demande du fonctionnaire, à une date antérieure marquant la fin de sa candidature. Nonobstant toute autre loi, la Commission peut accorder un tel congé si elle estime que la candidature du fonctionnaire ne nuira pas par la suite à son efficacité au sein de la fonction publique dans le poste que le fonctionnaire occupe alors.

(2) Dès qu'elle a accordé le congé prévu au paragraphe (1), la Commission de la fonction publique fait publier un avis dans la Gazette du Canada.

12.(1) Un fonctionnaire qui est élu à un poste électif fédéral, provincial ou territorial doit, avant de prêter le serment d'office, démissionner du poste qu'il occupe.

(2) Un fonctionnaire qui n'est pas élu à un poste électif fédéral provincial ou territorial ou qui met fin à sa candidature a le droit de réintégrer le poste qu'il occupait ou, si ce dernier n'est plus disponible, de se faire nommer à un poste équivalent.

13. Notwithstanding any other Act, where a politically restricted employee is on leave of absence without pay by virtue of a decision made by the Public Service Commission under subsection 11(1), or where a politically unrestricted employee is on leave of absence without pay under subsection 10(2), the period of leave of absence shall be included when computing the length of service of the employee and such service shall be deemed to be continuous for all purposes.

DESIGNATION POWER OF TREASURY BOARD

14.(1) The Treasury Board may designate as a politically restricted employee any employee, who has responsibilities for providing advice directly to senior levels of the Public Service and to government on policy and program development.

(2) Upon designating any employee, the Treasury Board shall give notice, in writing, to the employee, and the employee's bargaining agent where applicable, of the designation and of the basis upon which the employee is considered to be an employee referred to in subsection (1).

(3) Where an employee designated as a politically restricted employee under subsection (1) wishes to have the designation of the Treasury Board reviewed, the employee shall file a request for a review of the designation with the Public Service Staff Relations Board.

13. Par dérogation à toute autre loi, lorsqu'un fonctionnaire à participation politique restreinte est en congé non payé en vertu d'une décision de la Commission de la fonction publique prise en vertu du paragraphe 11(1), ou lorsqu'un fonctionnaire à participation politique non restreinte est en congé non payé en vertu du paragraphe 10(2), la période de congé est comptée dans le calcul de la durée de ses services qui sont à toutes fins considérés comme continus.

POUVOIR DE DESIGNATION DU CONSEIL DU TRESOR

14(1) Le Conseil du Trésor peut désigner en tant que fonctionnaire à participation politique restreinte tout fonctionnaire dont les attributions comprennent la responsabilité de conseiller directement les échelons supérieurs de la fonction publique et du gouvernement en ce qui concerne l'élaboration des politiques et des programmes.

(2) Lorsqu'il effectue la désignation, le Conseil du Trésor avise par écrit le fonctionnaire concerné et, le cas échéant, son agent négociateur, de cette désignation ainsi que des motifs pour lesquels il est considéré comme un fonctionnaire visé au paragraphe (1).

(3) Le fonctionnaire qui désire faire réviser la désignation du Conseil du Trésor dépose une demande à cet effet auprès de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique.

(4) On receipt of a request filed in accordance with subsection (3), the Public Service Staff Relations Board shall, as soon as practicable after the request is filed, fix a time and a place for the review of the designation referred to in the request.

(5) At the time and place appointed under subsection (4) for the review of the decision made under subsection (1), the Public Service Staff Relations Board shall provide the employee who requested the review and the Treasury Board with a full opportunity consistent with procedural fairness and natural justice to present evidence and make representations in relation to the designation.

(6) In the case of a review pursuant to subsection (3) the Treasury Board has the burden of establishing to the satisfaction of the Public Service Staff Relations Board that the employee is an employee referred to in subsection (1).

(7) The Public Service Staff Relations Board may confirm or set aside the designation of the Treasury Board.

(8) A decision of the Public Service Staff Relations Board on a request for review made under subsection (3) is final and binding on the parties to the review.

(9) The Treasury Board may revoke the designation of an employee at any time and shall give notice of such revocation, in writing, to the employee, and the employee's bargaining agent where applicable.

(10) The designation of an employee shall be effective during the time the employee remains in the position he or she occupied at the time of the designation, as long as

(4) La Commission, sur réception de la demande, fixe le lieu et la date de l'audition, laquelle est à tenir dans les meilleurs délais possibles suivant le dépôt de la demande.

(5) A l'audition, la Commission accorde au fonctionnaire et au Conseil du Trésor toute possibilité de présenter leurs éléments de preuve et leurs observations sur la mesure attaquée, conformément aux principes de l'équité procédurale et de la justice naturelle.

(6) Il incombe au Conseil du Trésor de démontrer d'une façon jugée satisfaisante par la Commission que le fonctionnaire est un fonctionnaire visé au paragraphe (1).

(7) La Commission peut confirmer ou infirmer la désignation du Conseil du Trésor.

(8) La décision rendue par la Commission est définitive.

(9) Le Conseil du Trésor peut toujours révoquer une désignation. Il donne avis de cette révocation, par écrit, au fonctionnaire concerné et, le cas échéant, à son agent négociateur.

(10) A moins qu'elle ne soit infirmée par la Commission conformément au paragraphe (7) ou révoquée par le Conseil du Trésor conformément au paragraphe (9), la

the duties performed by the employee remain substantially the same, unless the designation is set aside by the Public Service Staff Relations Board pursuant to subsection (7) or revoked by the Treasury Board pursuant to subsection (9).

(11) Where an employee designated as a politically restricted employee under subsection (1) wishes to have the designation of the Treasury Board reviewed on the ground that the duties performed by the employee are no longer substantially the same as at the time of designation, the employee shall file with the Public Service Staff Relations Board a request for a review of the designation, and subsections (4), (5), (7), and (8) shall apply with such modification as the circumstances may require.

(12) In the case of a review pursuant to subsection (11) the employee has the burden of establishing to the satisfaction of the Public Service Staff Relations Board that he or she should not be a designated employee because the duties performed by the employee are no longer substantially the same as at the time of designation.

INQUIRY AND DISCIPLINARY ACTION

15(1) Where any allegation is made in writing to the Public Service Commission that a deputy head has contravened any provision of this Act, the allegation shall be reviewed by the Commission and the Commission may establish a board to conduct an inquiry at which the person making the allegation and the deputy head, or their representatives, shall be given an opportunity to be heard.

désignation d'un fonctionnaire reste en vigueur tant que celui-ci conserve le poste qu'il occupait au moment où elle a été effectuée, pour autant que ses fonctions restent essentiellement les mêmes.

(11) Le fonctionnaire qui désire faire réviser la désignation du Conseil du Trésor, au motif que les fonctions qu'il exerce ne sont plus essentiellement les mêmes qu'au moment de la désignation, dépose une demande à cet effet auprès de la Commission; dans ce cas, les paragraphes (4), (5), (7), et (8) s'appliquent, compte tenu des adaptations de circonstances.

(12) Il incombe au fonctionnaire concerné de démontrer d'une façon jugée satisfaisante par la Commission que le fonctionnaire ne devrait pas être désigné comme fonctionnaire à participation politique restreinte au motif que les fonctions qu'il exerce ne sont plus essentiellement les mêmes qu'au moment de la désignation.

ENQUÊTE ET MESURE DISCIPLINAIRE

15.(1) La Commission de la fonction publique examine toute allégation de contravention à la présente loi formulée contre un sous-chef dont elle est saisie par écrit et elle peut constituer un comité chargé de tenir une enquête au cours de laquelle l'auteur de l'allégation, le sous-chef ou leurs représentants ont l'occasion de se faire entendre.

(2) Any allegation made as provided for in subsection (1) shall contain sufficient details to reasonably inform the deputy head about the alleged contravention.

(3) The Commission, on being notified of the decision of the Board on an inquiry into an allegation conducted pursuant to subsection(1), shall report the decision to the Governor in Council who may, if the board has decided that the deputy head has contravened any provision of this Act, take such disciplinary action, including dismissal, with respect to the deputy head as the Governor in Council deems appropriate.

16. Every employee who contravenes any provision of this Act shall be liable to disciplinary action in accordance with the provisions established pursuant to paragraph 7(1) (f) of the Financial Administration Act.

17. A person who contravenes section 9 is guilty of an offence and is liable on summary conviction to a fine not exceeding two thousand dollars or to imprisonment for a term not exceeding six months or to both.

18. For greater certainty, it is hereby declared that section 115 of the Criminal Code does not apply to or in respect of any contravention or alleged contravention of any provision of this Act.

REVIEW

19(1) Four years after the coming into force of this Act, a

(2) L'allégation visée au paragraphe (1) doit contenir des détails suffisants pour renseigner raisonnablement le sous-chef sur la contravention alléguée.

(3) Après notification de la décision du comité, la Commission transmet la décision au gouverneur en conseil qui peut prendre toute mesure disciplinaire - y compris le congédiement - que le gouverneur en conseil estime appropriée, si le comité conclut qu'il y a contravention.

16. Tout fonctionnaire qui contrevient à la présente loi est passible de mesures disciplinaires conformément aux dispositions prévues à l'alinéa 7(1) f) de la Loi sur l'administration financière.

17. Quiconque contrevient à l'article 9 commet une infraction et encourt, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, une amende maximale de deux mille dollars et un emprisonnement maximal de six mois, ou l'une de ces peines.

18. Il est entendu que les contraventions à la présente loi sont soustraites à l'application de l'article 15 du Code criminel.

EXAMEN

19(1) Quatre ans après l'entrée en vigueur de la présente loi, un

comprehensive review of the provisions of this Act shall be undertaken by such committee of the House of Commons as may be designated or established by the House for that purpose.

(2) The committee referred to in subsection (1) shall within four months after the review is undertaken or within such further time as the House of Commons may authorize, submit a report on the review to the House including a statement of any changes the committee recommends.

AUDITOR GENERAL ACT

20. Subsection 15(3) of the Auditor General Act is repealed and the following substituted therefor:

"(3) The Auditor General may exercise and perform in such manner and subject to such terms and conditions as the Public Service Commission directs, the powers, duties and functions of the Public Service Commission under the Public Service Employment Act, other than the powers, duties and functions of the Commission in relation to appeals under sections 21 and 31 of that Act."

NATIONAL FILM ACT

21. Subsection 13(3) of the National Film Act is repealed and the following substituted therefor:

examen complet des dispositions de la présente loi doit être fait par le comité de la Chambre des communes que celle-ci constitue ou désigne à cette fin.

(2) Dans les quatre mois qui suivent le début de son étude ou dans le délai supérieur que la Chambre des communes lui accorde, le comité visé au paragraphe (1) remet son rapport, accompagné, s'il y a lieu, des modifications qu'il recommande à la Chambre des communes.

LOI SUR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

20. Le paragraphe 15(3) de la Loi sur le vérificateur général est abrogé et remplacé par ce qui suit:

"(3) Sous réserve des modalités fixées par la Commission de la Fonction publique, le vérificateur général peut assumer les responsabilités et exercer les pouvoirs et fonctions que la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique confère à celle-ci, à l'exception de celles visées dans ladite loi aux articles 21 et 31 en matière d'appel."

LOI NATIONALE SUR LE FILM

21. Le paragraphe 13(3) de la Loi nationale sur le film est abrogé et remplacé par ce qui suit:

"(3) Subject to the plan of organization approved under this section and subject to subsection (4), the Board may appoint persons for a term or during pleasure to fill the positions established by the plan, prescribe their conditions of employment and provide for their promotion, salary and salary increases, but where applicable, the condition of employment relating to payment of gratuity on death pursuant to the Financial Administration Act apply to the persons appointed under this section."

"(3) Sous réserve du plan d'organisation approuvé selon le présent article et sous réserve du paragraphe (4), l'Office peut nommer des personnes, pour une durée déterminée ou à titre amovible, qui occuperont les postes établis par le plan, prescrire les conditions de leur emploi et pourvoir à l'avancement, aux traitements et aux augmentations de traitement de ces personnes, mais, lorsqu'elle est applicable, la condition d'emploi relative au paiement d'une gratification au décès sous l'autorité de la Loi sur l'administration financière, s'applique aux personnes nommées en vertu du présent article."

PUBLIC SERVICE EMPLOYMENT ACT

22. Paragraph 5(d) of the Public Service Employment Act is repealed and the following substituted therefor:

"(d) establish boards to make recommendations to the Commission on matters referred to such boards under section 6, to render decisions on appeals made to such boards under sections 21 and 31;"

23. Subsection 6(1) of the said Act is repealed and the following substituted therefor:

"6.(1) The Commission may authorize a deputy head to exercise and perform in such manner and subject to such terms and conditions as the

LOI SUR L'EMPLOI DANS LA FONCTION PUBLIQUE

22. L'alinéa 5 d) de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique est abrogé et remplacé par ce qui suit:

"d) établir des comités pour soumettre à la Commission des recommandations sur les questions déferées à ces comités aux termes de l'article 6, pour rendre des décisions sur les appels portés devant ces comités aux termes des articles 21 et 31."

23. Le paragraphe 6(1) de la même loi est abrogé et remplacé par ce qui suit:

"6.(1) La Commission peut autoriser un sous-chef à exercer, de la manière et aux conditions qu'elle fixe, tout pouvoir, fonction et devoir

Commission directs, any of the powers, functions and duties of the Commission under this Act, other than the powers, functions and duties of the Commission in relation to appeals under sections 21 and 31."

que la présente loi attribue à la Commission, sauf les pouvoirs, fonctions et devoirs que la Commission détient en ce qui concerne les appels prévus aux articles 21 et 31."

24. The said Act is amended by adding, immediately after subsection 14(2), the following subsection:

24. La même loi est modifiée par insertion après le paragraphe 14(2) de ce qui suit:

"(3) A notice under subsection (1) shall state whether the person to be appointed shall be a politically restricted employee or a politically unrestricted employee within the meaning of An Act respecting political rights of public employees.

"(3) L'avis prévu au paragraphe (1) doit énoncer si la personne à nommer sera un fonctionnaire à participation politique restreinte ou un fonctionnaire à participation politique non restreinte au sens de la Loi sur les droits politiques des fonctionnaires.

25. The heading immediately preceding section 32 and section 32 of the said Act are repealed.

25. La rubrique précédant l'article 32 et l'article 32 de la même loi sont abrogés.

26. Paragraphs 34(1) (a), (b) and (c) of the said Act are repealed and the following substituted therefor:

26. Les alinéas 34(1) b) et c) de la même loi sont abrogés et remplacés par ce qui suit:

"(a) applying all or any of the provisions of this Act to all or any of the positions of persons mentioned in subsection 37(1); and

"b) nonobstant toute autre loi, appliquant l'ensemble ou une partie de la présente loi qui par ailleurs n'est pas applicable, notamment les dispositions relatives aux nominations, à quelque élément ou partie d'élément de la Fonction publique."

(b) notwithstanding any other Act, applying all or any of the provisions of this Act that do not otherwise apply, including the provisions relating to appointments, to any portion or part of any portion of the Public Service."

APPENDIX "C-273/5"

Bill C-273
New Clause 1

That Bill C-273 be amended by adding immediately after line
3 at page 1 the following:

"SHORT TITLE

1. This Act may be cited as the Political
Rights of Public Employees Act."

New Clause 2

That Bill C-273 be amended by adding, immediately after line 3 at page 1, the following:

"PURPOSE OF ACT

2. The purpose of this Act is to extend to deputy heads and employees who are subject to the Public Service Employment Act a fuller measure of political rights while adhering to the principle of the impartiality of the Public Service."

Clause 1

That Bill C-273 be amended in clause 1 by striking out lines 4 to 26 at page 1 and substituting the following therefor:

"3. In this Act,

"employee" means any employee as defined in the Public Service Employment Act.

"deputy head" means a deputy head as defined in the Public Service Employment Act or an Associate Deputy Minister appointed by the Governor in Council under an Act of Parliament.

"politically restricted employee" means

a) any employee who comes within the meaning of a "person employed in a managerial or confidential capacity" as defined in the Public Service Staff Relations Act insofar as the employee

i) is employed in a position confidential to the Governor General, a minister of the Crown, a judge of the Supreme Court of Canada or the Federal Court, the deputy head of a department or the chief executive officer of any other portion of the Public Service,

ii) has executive duties and responsibilities in relation to the development and administration of government programs,

iii) is employed in a position confidential to any person described in subparagraph (ii); and

(b) any other employee who is designated by the Treasury Board pursuant to section 14.

"politically unrestricted employee" means any employee other than a politically restricted employee."

Clause 2

That Bill C-273 be amended in clause 2

(a) by striking out lines 1 and 2 at page 2 and substituting the following therefor:

"4. Notwithstanding any other Act, every deputy head or employee has the right"; and

(b) by striking out lines 9 and 10 at page 2 and substituting the following therefor:

"(d) to attend and participate in any political meeting; and

(e) subject to section 6, to express an"

Clause 3

That Bill C-273 be amended in clause 3 by striking out lines 12 to 15 at page 2 and substituting the following therefor:

"5. In addition to the rights provided for in section 4, and subject to section 7, every politically unrestricted employee has the right

(a) to work and campaign for or against and to demonstrate support for or opposition to

Clause 4

That Bill C-273 be amended in clause 4 by striking out line 26 to 29 at page 2 and substituting the following therefor:

"6.(1) No deputy head shall make a public statement that directly conflicts with the duties of the deputy head or the position of a deputy head.

(2) No employee shall make a public statement that directly conflicts with the duties of the employee."

Clause 5

That Bill C-273 be amended in clause 5 by striking out lines 30 to 32 at page 2 and substituting the following therefor:

"7. No employee shall engage, in the workplace, in an activity described in sections 5 or 8 or in any manner wilfully associate the"

Clause 6

That Bill C-273 be amended in clause 6 by striking out lines 35 and 36 at page 2 and substituting the following therefor:

"8. No deputy head or, except during a leave granted under section 11, no politically restricted employee shall

(a) work or campaign for or against or demonstrate support for or opposition to

(i) a candidate for federal, provincial or territorial office, or

(ii) a federal, provincial or territorial political party;

(b) be a candidate in a federal, provincial or territorial election;

(c) solicit or collect funds for a political party or candidate referred to in paragraph (a); or

(d) hold office in a political party."

New Clause 9

That Bill C-273 be amended by adding immediately after line 36 at page 2 the following:

"9. No person shall intimidate, threaten, coerce, discipline or discriminate against any employee because the employee engages or refuses to engage in an activity referred to in sections 4, 5 or 8.

Clause 7

That Bill C-273 be amended in clause 7 by striking out lines 37 to 41, at page 2 and lines 1 to 6 at page 3, and substituting the following therefor:

"10.(1) A politically unrestricted employee who intends to become a candidate in a federal, provincial or territorial election shall, before publicly declaring his or her candidature, notify his or her employer in writing.

(2) A politically unrestricted employee who publicly declares his or her candidature in a federal, provincial or territorial election shall be on leave of absence without pay for a period commencing on the day the employee publicly declares his or her candidature, or on such later day as may be agreed upon by the employer and the employee, provided that such day is prior to any nomination of the employee as a candidate of a political party, and ending on the day the results of the election are officially declared or on such earlier day as may be requested by the employee if the employee has ceased to be a candidate."

New Clause 11

That Bill C-273 be amended in clause 10 by adding, immediately after line 6 at page 3, the following:

"11.(1) Notwithstanding any other Act, on application made to the Public Service Commission by a politically restricted employee, the Commission may, if it is of the opinion that the usefulness to the Public Service of the employee in the position the employee then occupies would not be impaired by reason of that employee having been a candidate, grant to the employee leave of absence without pay to stand as a candidate in a federal, provincial or territorial election, for a period commencing on such day as is determined by the Commission and ending on the day on which the results of the election are officially declared or on such earlier day as may be requested by the employee if the employee has ceased to be a candidate.

(2) Forthwith on granting any leave of absence under subsection (1), the Commission shall cause notice of its action to be published in the Canada Gazette."

Clause 8

That Bill C-273 be amended in clause 8 by striking out lines 7 to 15 at page 3 and substituting the following therefor:

"12.(1) An employee who is elected to a federal, provincial or territorial office shall, prior to taking the oath of office, resign from his or her position.

(2) Where an employee is not elected to a federal, provincial or territorial office for which he or she stood as a candidate, or where an employee ceases to be a candidate, the employee shall be entitled to resume the position he or she held previously or to occupy an equivalent position where the position previously held is no longer available."

Clause 9

That Bill C-273 be amended in clause 9 by striking out lines 16 to 20 at page 3 and substituting the following therefor:

"13. Notwithstanding any other Act, where a politically restricted employee is on leave of absence without pay by virtue of a decision made by the Public Service Commission under subsection 11(1), or where a politically unrestricted employee is on leave of absence without pay under subsection 10(2), the period of leave of absence shall be included when computing the length of service of the employee and"

New Clause 14

That Bill C-273 be amended by adding immediately after line 22 at page 3 the following:

"DESIGNATION POWER OF TREASURY BOARD

14.(1) The Treasury Board may designate as a politically restricted employee any employee who has responsibilities for providing advice directly to senior levels of the Public Service and to government on policy and program development.

(2) Upon designating any employee, the Treasury Board shall give notice, in writing, to the employee, and the employee's bargaining agent where applicable, of the designation and of the basis upon which the employee is considered to be an employee referred to in subsection (1).

(3) Where an employee designated as a politically restricted employee under subsection (1) wishes to have the designation of the Treasury Board reviewed, the employee shall file a request for a review of the designation with the Public Staff Relations Board.

(4) On receipt of a request filed in accordance with subsection (3), the Public Service Staff Relations Board shall, as soon as practicable after the request is filed, fix a time and a place for the review of the designation referred to in the request.

(5) At the time and place appointed under subsection (4) for the review of the decision made under subsection (1), the Public Service Staff Relations Board shall provide the employee who requested the review and the Treasury Board with a full opportunity consistent with procedural fairness and natural justice to present evidence and make representations in relation to the designation.

(6) In the case of a review pursuant to subsection (3), the Treasury Board has the burden of establishing to the satisfaction of the Public Service Staff Relations Board that the employee is an employee referred to in subsection (1).

(7) The Public Service Staff Relations Board may confirm or set aside the designation of the Treasury Board.

(8) A decision of the Public Service Staff Relations Board on a request for review made under subsection (3) is final and binding on the parties to the review.

(9) The Treasury Board may revoke the designation of an employee at any time and shall give notice of such revocation, in writing, to the employee, and the employee's bargaining agent where applicable.

(10) The designation of an employee shall be effective during the time the employee remains in the position he or she occupied at the time of the designation, as long as the duties performed by the employee remain substantially the same, unless the designation is set aside by the Public Service Staff Relations Board pursuant to subsection (7) or revoked by the Treasury Board pursuant to subsection (9).

(11) Where an employee designated as a politically restricted employee under subsection (1) wishes to have the designation of the Treasury Board reviewed on the ground that the duties performed by the employee are no longer substantially the same as at the time of designation, the employee shall file with the Public Service Staff Relations Board a request for a review of the designation, and subsections (4), (5), (7), and (8) shall apply with such modification as the circumstances may require.

(12) In the case of a review pursuant to subsection (11) the employee has the burden of establishing to the satisfaction of the Public Service Staff Relations Board that he or she should not be a designated employee because the duties performed by the employee are no longer substantially the same as at the time of designation."

New Clauses 15 and 16

That Bill C-273 be amended by adding immediately after line 22 at page 3 the following:

INQUIRY AND DISCIPLINARY ACTION

15.(1) Where any allegation is made in writing to the Public Service Commission that a deputy head has contravened any provision of this Act, the allegation shall be reviewed by the Commission and the Commission may establish a board to conduct an inquiry at which the person making the allegation and the deputy head, or their representatives, shall be given an opportunity to be heard.

(2) Any allegation made as provided for in subsection (1) shall contain sufficient details to reasonably inform the deputy head about the alleged contravention.

(3) The Commission, on being notified of the decision of the Board on an inquiry into an allegation conducted pursuant to subsection (1), shall report the decision to the Governor in Council who may, if the board has decided that the deputy head has contravened any provision of this Act, take such disciplinary action, including dismissal, with respect to the deputy head as the Governor in Council deems appropriate.

16. Every employee who contravenes any provision of this Act shall be liable to disciplinary action in accordance with the provisions established pursuant to paragraph 7(1) (f) of the Financial Administration Act."

New Clause 17

That Bill C-273 be amended by adding immediately after line 22 at page 3 the following:

"17. A person who contravenes section 9 is guilty of an offence and is liable on summary conviction to a fine not exceeding two thousand dollars or to imprisonment for a term not exceeding six months or to both."

New Clause 18

That Bill C-273 be amended by adding, immediately after line 22 at page 3, the following:

"18. For greater certainty, it is hereby declared that section 115 of the Criminal Code does not apply to or in respect of any contravention or alleged contravention of any provision of this Act."

Clause 10

That Bill C-273 be amended in clause 10 by striking out lines 23 to 44 at page 3.

Clause 11

That Bill C-273 be amended in clause 11 by striking out lines 1 to 27 at page 3.

Clause 12

That Bill C-273 be amended in Clause 12 by striking out
lines 28 to 33 at page 4.

Clause 13

That Bill C-273 be amended in clause 13 by striking out lines 34 at page 4 and substituting the following therefor:

"19.(1) Four years after the coming into"

New Clauses 19 and 20

That Bill C-273 be amended by adding, immediately after line 2 at page 5, the following:

AUDITOR GENERAL ACT

20. Subsection 15(3) of the Auditor General Act is repealed and the following substituted therefor:

"(3) The Auditor General may exercise and perform in such manner and subject to such terms and conditions as the Public Service Commission directs, the powers, duties and functions of the Public Service Commission under the Public Service Employment Act, other than the powers, duties and functions of the Commission in relation to appeals under sections 21 and 31 of that Act."

NATIONAL FILM ACT

21. Subsection 13(3) of the National Film Act is repealed and the following substituted therefor:

"(3) Subject to the plan of organization approved under this section and subject to subsection (4), the Board may appoint persons for a term or during pleasure to fill the positions established by the plan, prescribe their conditions of employment and provide for their promotion, salary and salary increases, but where applicable, the condition of employment relating to payment of gratuity on death pursuant to the Financial Administration Act apply to the persons appointed under this section."

Clause 14

That Bill C-273 be amended in clause 14 by striking out lines 3 to 9 at page 5 and substituting the following therefor:

"22. Paragraph 5(d) of the Public Service Employment Act is repealed and the following substituted therefor:

"(d) establish boards to make recommendations to the Commission on matters referred to such boards under section 6, to render decisions on appeals made to such boards under sections 21 and 31;"

23. Subsection 6(1) of the said Act is repealed and the following substituted therefor:

"6.(1) The Commission may authorize a deputy head to exercise and perform in such manner and subject to such terms and conditions as the Commission directs, any of the powers, functions and duties of the Commission under this Act, other than the powers, functions and duties of the Commission in relation to appeals under sections 21 and 31."

24. The said Act is amended by adding, immediately after subsection 14(2), the following subsection:

"(3) A notice under subsection (1) shall state whether the person to be appointed shall be a politically restricted employee or a politically unrestricted employee within the meaning of An"

Clause 15

That Bill C-273 be amended in clause 15 by striking out lines 12 to 14 at page 5 and substituting the following therefor:

"25. The heading immediately preceding section 32 and section 32 of the said Act are repealed.

26. Paragraphs 34(1) (a), (b) and (c) of the said Act are repealed and the following substituted therefor:

"(a) applying all or any of the provisions of this Act to all or any of the positions of persons mentioned in subsection 37(1); and

(b) notwithstanding any other Act, applying all or any of the provisions of this Act that do not otherwise apply, including the provisions relating to appointments, to any portion or part of any portion of the Public Service."

APPENDICE «C-273/5»

Projet de loi C-273
Nouvel Article 1

Qu'on modifie le projet de loi C-273 en ajoutant à la suite de la ligne 3, page 1, ce qui suit:

"TITRE ABRÉGÉ

1. Loi sur les droits politiques des fonctionnaires."

Nouvel Article 2

Qu'on modifie le projet de loi C-273 en ajoutant à la suite de la ligne 3 page 1 ce qui suit

"OBJET

2. La présente loi a pour objet de conférer aux sous-chefs et aux employés visés par la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique une gamme plus complète de droits politiques tout en respectant le principe de l'impartialité de la fonction publique."

Article 1

Qu'on modifie le projet de loi C-273 à l'article 1 en retranchant les lignes 4 à 27, page 1, et en les remplaçant par ce qui suit:

"3. Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

"fonctionnaire" Un employé au sens de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique.

"fonctionnaire à participation politique non restreinte" Un fonctionnaire autre qu'un fonctionnaire à participation politique restreinte.

"fonctionnaire à participation politique restreinte"

a) Un fonctionnaire qui est une "personne preposée à la gestion ou à des fonctions confidentielles" au sens de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique dans la mesure où ce fonctionnaire selon le cas:

i) occupe un poste de confiance auprès du gouverneur général, d'un ministre fédéral, d'un juge de la Cour suprême du Canada ou de la Cour fédérale, de l'administrateur général d'un ministère ou du premier dirigeant de tout autre secteur de la fonction publique,

ii) a des fonctions dirigeantes en ce qui touche l'établissement et l'application de programmes du gouvernement,

iii) occupe un poste de confiance auprès d'une personne visée au sous-alinéa ii);

b) tout autre fonctionnaire désigné par le Conseil du Trésor conformément à l'article 14.

"sous-chef" Un sous-chef au sens de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique ou un sous-ministre associé nommé par le gouverneur en conseil en vertu d'une loi fédérale."

Article 2

Qu'on modifie le projet de loi C-273 à l'article 2:

a) en retranchant les lignes 1 et 2, page 2,
et en les remplaçant par ce qui suit:

"4. Par dérogation à toute autre loi, un
sous-chef ou un fonctionnaire a le droit:";

b) en retranchant les lignes 9 et 10, page 2,
et en la remplaçant par ce qui suit:

d) d'assister et de participer à une réunion
politique;

e) sous réserve de l'article 6, d'exprimer"

Article 3

Qu'on modifie le projet de loi C-273 à l'article 3 en retranchant les lignes 12 à 14, page 2, et en les remplaçant par ce qui suit:

"5. En plus des droits énumérés à l'article 4, et sous réserve de l'article 7, un fonctionnaire à participation politique non restreinte a le droit:

a) de travailler et faire campagne contre, et manifester son appui ou son opposition à :"

Article 4

Qu'on modifie le projet de loi C-273 à l'article 4 en retranchant les lignes 26 à 29, page 2, et en les remplaçant par ce qui suit:

"6.(1) Un sous-chef ne peut publiquement exprimer une opinion qui entre directement en conflit avec ses fonctions ou le poste d'un sous-chef."

(2) Un fonctionnaire ne peut publiquement exprimer une opinion qui entre directement en conflit avec ses fonctions.

Article 5

Qu'on modifie le projet de loi C-273 à l'article 5 en retranchant les lignes 30 à 32, page 2, et en les remplaçant par ce qui suit:

"7. Un fonctionnaire ne peut, à son lieu de travail, s'adonner à une activité visée à l'article 5 ou 8 ni volontairement associer le"

Article 6

Qu'on modifie le projet de loi C-273 à l'article 6 en retranchant les lignes 34 et 35, page 2, et en les remplaçant par ce qui suit:

"8. Il est interdit à tout sous-chef et, sauf durant un congé accordé en vertu de l'article 11, à tout fonctionnaire à participation politique restreinte:

a) de travailler ou faire campagne pour ou contre ou manifester son appui ou son opposition à:

i) un candidat à un poste électif fédéral, provincial ou territorial,

ii) un parti politique fédéral, provincial ou territorial;

b) d'être candidat à une élection fédérale, provinciale ou territoriale;

c) de solliciter ou recueillir des fonds pour un parti politique ou un candidat mentionnés à l'alinéa a);

d) d'occuper un poste au sein d'un parti politique."

Nouvel Article 9

Qu'on modifie le projet de loi C-273 en ajoutant à la suite de la ligne 35 page 2 ce qui suit:

"9. Il est interdit d'user d'intimidation, de menaces, de coercition ou de mesures disciplinaires ou discriminatoires contre un fonctionnaire parce qu'il participe ou refuse de participer à une activité visée aux articles 4, 5 ou 8."

Article 7

Qu'on modifie le projet de loi C-273 à l'article 7 en retranchant les lignes 36 à 40, page 2, et les lignes 1 à 5, page 3, et en les remplaçant par ce qui suit:

"10.(1) Un fonctionnaire à participation politique non restreinte qui a l'intention de devenir candidat à une élection fédérale, provinciale ou territoriale doit en aviser par écrit son employeur avant de se déclarer publiquement candidat.

(2) Un fonctionnaire à participation politique non restreinte qui se déclare publiquement candidat à une élection fédérale, provinciale ou territoriale est en congé non payé à compter du jour où il se déclare publiquement candidat - ou de la date ultérieure convenue entre lui et l'employeur, laquelle doit être antérieure à la date de sa présentation comme candidat d'un parti politique - jusqu'au jour de la proclamation des résultats de l'élection ou, à la demande du fonctionnaire, à une date antérieure marquant la fin de sa candidature."

Nouvel Article 11

Qu'on modifie le projet de loi C-273 à l'article 11 en ajoutant à la suite de la ligne 5, page 3, ce qui suit:

11.(1) Par dérogation à toute autre loi, un fonctionnaire à participation politique restreinte qui a l'intention de devenir candidat à une élection fédérale, provinciale, ou territoriale doit demander à la Commission de la fonction publique un congé non payé à compter du jour déterminé par la Commission jusqu'au jour de la proclamation des résultats de l'élection ou, à la demande du fonctionnaire, à une date antérieure marquant la fin de sa candidature. Nonobstant toute autre loi, la Commission peut accorder un tel congé si elle estime que la candidature du fonctionnaire ne nuira pas par la suite à son efficacité au sein de la fonction publique, dans le poste que le fonctionnaire occupe alors.

(2) Dès qu'elle a accordé le congé prévu au paragraphe (1), la Commission de la fonction publique fait publier un avis dans la Gazette du Canada.

Article 8

Qu'on modifie le projet de loi C-273 à l'article 8 en retranchant les lignes 6 à 14, page 3, et en les remplaçant par ce qui suit:

"12.(1) Un fonctionnaire qui est élu à un poste électif fédéral, provincial ou territorial doit, avant de prêter le serment d'office, démissionner du poste qu'il occupe.

(2) Un fonctionnaire qui n'est pas élu à un poste électif fédéral provincial ou territorial ou qui met fin à sa candidature a le droit de réintégrer le poste qu'il occupait ou, si ce dernier n'est plus disponible, de se faire nommer à un poste équivalent."

Article 9

Qu'on modifie le projet de loi C-273 à l'article 9 en retranchant les lignes 15 à 17, page 3, et en les remplaçant par ce qui suit:

"13. Par dérogation à toute autre loi, lorsqu'un fonctionnaire à participation politique restreinte est en congé non payé en vertu d'une décision de la Commission de la fonction publique prise en vertu du paragraphe 11(1), ou lorsqu'un fonctionnaire à participation politique non restreinte est en congé non payé en vertu du paragraphe 10(2),
la"

Nouvel Article 14

Qu'on modifie le projet de loi C-273 en ajoutant à la suite de la ligne 20 page 3 ce qui suit:

"POUVOIR DE DESIGNATION DU CONSEIL DU TRESOR

14(1) Le Conseil du Trésor peut désigner en tant que fonctionnaire à participation politique restreinte tout fonctionnaire dont les attributions comprennent la responsabilité de conseiller directement les échelons supérieurs de la fonction publique et du gouvernement en ce qui concerne l'élaboration des politiques et des programmes.

(2) Lorsqu'il effectue la désignation, le Conseil du Trésor avise par écrit le fonctionnaire concerné et, le cas échéant, son agent négociateur, de cette désignation ainsi que des motifs pour lesquels il est considéré comme un fonctionnaire visé au paragraphe (1).

(3) Le fonctionnaire qui désire faire réviser la désignation du Conseil du Trésor dépose une demande à cet effet auprès de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique.

(4) La Commission, sur réception de la demande, fixe le lieu et la date de l'audition, laquelle est à tenir dans les meilleurs délais possibles suivant le dépôt de la demande.

(5) A l'audition, la Commission accorde au fonctionnaire et au Conseil du Trésor toute possibilité de présenter leurs éléments de preuve et leurs observations sur la mesure attaquée, conformément aux principes de l'équité procédurale et de la justice naturelle.

(6) Il incombe au Conseil du Trésor de démontrer d'une façon jugée satisfaisante par la Commission que le fonctionnaire est un fonctionnaire visé au paragraphe (1).

(7) La Commission peut confirmer ou infirmer la désignation du Conseil du Trésor.

(8) La décision rendue par la Commission est définitive.

(9) Le Conseil du Trésor peut toujours révoquer une désignation. Il donne avis de cette révocation, par écrit au fonctionnaire concerné et, le cas échéant, à son agent négociateur.

(10) A moins qu'elle ne soit infirmée par le Commission conformément au paragraphe (7) ou révoquée par le Conseil du Trésor conformément au paragraphe (9), la désignation d'un fonctionnaire reste en vigueur tant que celui-ci conserve le poste qu'il occupait au moment où elle a été effectuée, pour autant que ses fonctions restent essentiellement les mêmes.

(11) Le fonctionnaire qui désire faire réviser la désignation du Conseil du Trésor, au motif que les fonctions qu'il exerce ne sont plus essentiellement les mêmes qu'au moment de la désignation, dépose une demande à cet effet auprès de la Commission; dans ce cas, les paragraphes (4), (5), (7), et (8) s'appliquent, compte tenu des adaptations de circonstances.

(12) Il incombe au fonctionnaire concerné de démontrer d'une façon jugée satisfaisante par la Commission que fonctionnaire ne devrait pas être désigné comme fonctionnaire à participation politique restreinte au motif que les fonctions qu'il exerce ne sont plus essentiellement les mêmes qu'au moment de la désignation.

Nouveaux Articles 15 et 16

Qu'on modifie le projet de loi C-273 en ajoutant à la suite de la ligne 20, page 3, ce qui suit:

"ENQUÊTE ET SANCTIONS

15.(1) La commission de la fonction publique examine toute allégation de contravention à la présente loi formulée contre un sous-chef dont elle est saisie par écrit et elle peut constituer un comité chargé de tenir enquête au cours de laquelle l'auteur de l'allégation, le sous-chef ou leurs représentants ont l'occasion de se faire entendre.

(2) L'allégation visée au paragraphe (1) doit contenir des détails suffisants pour renseigner raisonnablement le sous-chef sur la contravention alléguée.

(3) Après notification de la décision du comité, la Commission transmet la décision au gouverneur en conseil qui peut prendre toute mesure disciplinaire - y compris le congédiement - que le gouverneur en conseil estime appropriée, si le comité conclut qu'il y a contravention.

16. Tout fonctionnaire qui contrevient à la présente loi est passible de mesures disciplinaires conformément aux dispositions prévues à l'alinéa 7(1) f) de la Loi sur l'administration financière.

Nouvel Article 17

Qu'on modifie le projet de loi C-273 en ajoutant à la suite de la ligne 20 page 3 ce qui suit:

17. "Quiconque contrevient à l'article 9 commet une infraction et encourt, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, une amende maximale de deux mille dollars et un emprisonnement maximal de six mois, ou l'une de ces peines."

Nouvel Article 18

Qu'on modifie le projet de loi C-273 en ajoutant à la suite de la ligne 20, page 3, ce qui suit:

"18. Il est entendu que les contraventions à la présente loi sont soustraites à l'application de l'article 115 du Code criminel."

Article 10

Qu'on modifie le projet de loi C-273 à l'article 10 en retranchant les lignes 21 à 43, page 3, et les lignes 1 et 2 page 4.

Article 11

Qu'on modifie le projet de loi C-273 à l'article 11 en retranchant les lignes 3 à 26, page 4.

Article 12

Qu'on modifie le projet de loi C-273 à l'article 12 en retranchant les lignes 27 à 32, page 4.

Article 13

Qu'on modifie le projet de loi C-273 à l'article 13 en retranchant la ligne 33 page 4, et en la remplaçant par ce qui suit:

19.(1) Quatre ans après l'entrée en"

Nouveaux Articles 19 et 20

Qu'on modifie le projet de loi C-273 en ajoutant, à la suite de la ligne 2, page 5, ce qui suit:

LOI SUR LE VERIFICATEUR GENERAL

20. Le paragraphe 15(3) de la Loi sur le vérificateur général est abrogé et remplacé par ce qui suit:

"(3) Sous réserve des modalités fixées par la Commission de la Fonction publique, le vérificateur général peut assumer les responsabilités et exercer les pouvoirs et fonctions que la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique confère à celle-ci, à l'exception de celles visées dans ladite loi aux articles 21 et 31 en matière d'appel."

LOI NATIONALE SUR LE FILM

21. Le paragraphe 13(3) de la Loi nationale sur le film est abrogé et remplacé par ce qui suit:

"(3) Sous réserve du plan d'organisation approuvé selon le présent article et sous réserve du paragraphe (4), l'Office peut nommer des personnes, pour une durée déterminée ou à titre amovible, qui occuperont les postes établis par le plan, prescrire les conditions de leur emploi et pourvoir à l'avancement, aux traitements et aux augmentations de traitement de ces personnes, mais, lorsqu'elle est applicable, la condition d'emploi relative au paiement d'une gratification au décès sous l'autorité de la Loi sur l'administration financière, s'applique aux personnes nommées en vertu du présent article."

Article 14

Qu'on modifie le projet de loi C-273, à l'article 14, en retranchant les lignes 3 à 9 page 5, et en les remplaçant par ce qui suit:

"22. L'alinéa 5 d) de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique est abrogé et remplacé par ce qui suit:

"d) établir des comités pour soumettre à la Commission des recommandations sur les questions déférées à ces comités aux termes de l'article 6, pour rendre des décisions sur les appels portés devant ces comités aux termes des articles 21 et 31."

23. Le paragraphe 6(1) de la même loi est abrogé et remplacé par ce qui suit:

"6.(1) La Commission peut autoriser un sous-chef à exercer, de la manière et aux conditions qu'elle fixe, tout pouvoir, fonction et devoir que la présente loi attribue à la Commission, sauf les pouvoirs, fonctions et devoirs que la Commission détient en ce qui concerne les appels prévus aux articles 21 et 31."

24. La même loi est modifiée par insertion, après le paragraphe 14(2), de ce qui suit:

"(3) L'avis prévu au paragraphe (1) doit énoncer si la personne à nommer sera un fonctionnaire à participation politique restreinte ou un fonctionnaire à participation politique non restreinte au sens de la Loi sur les"

Article 15

Qu'on modifie le projet de loi C-273, à l'article 15, en retranchant les lignes 11 et 12 page 5, et en les remplaçant par ce qui suit:

"25. La rubrique précédant l'article 32 et l'article 32 de la même sont abrogés.

26. Les alinéas 34(1) b) et c) de la même loi sont abrogés et remplacés par ce qui suit:

"b) nonobstant toute autre loi, appliquant l'ensemble ou une partie de la présente loi qui par ailleurs n'est pas applicable, notamment les dispositions relatives aux nominations, à quelque élément ou partie d'élément de la Fonction publique."



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

AI
C3
788
54

REPRINT



INDEX

LEGISLATIVE COMMITTEE ON

BILL C-273 **Public Employees Political Rights Act**

HOUSE OF COMMONS

Issues 1-9

•

1988

•

2nd Session

•

33rd Parliament

Chairman: Howard Crosby



Published under authority of the Speaker of the House of Commons by
the Queen's Printer for Canada.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and
Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des
communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

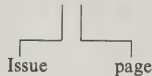
En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

GUIDE TO THE USERS

This Index is a subject-based and cross-referenced index which provides subject analysis as well as corresponding entries under the names of individual Members of Parliament.

Each participating Member and witness has a global entry, based on the order of reference that covers all pages where he/she spoke.

Knowles, Hon. Stanley (NDP—Winnipeg North Centre)
Regional Economic Expansion Department estimates,
1984-1985, main, **15:9**, 11-2, 19



Testimony and debate are analysed for subject content and the entries are arranged alphabetically.

Member	Knowles
subject entry	Steel industry, 15:9

Main subject	Steel industry
sub-heading	Exports, 15:9

Included in the index are several headings that may be particularly useful; a list under Witnesses shows all appearances by organizations before the Committee; the heading Orders of Reference lists all matters studied by the committee; the section Procedure and Committee business records all items of a procedural nature including those listed in the Minutes.

The index is extensively cross-referenced to account for organization of subject detail and varying terminology. Cross-references to a first sub-heading are denoted by a long dash "—".

Women *see* Canadian Forces—Training

A list of dates of meetings of the committee with the corresponding issue numbers may be found under the heading "Dates and Issues" on the following page.

The most common abbreviations found in the Index are as follows:

A = Appendices Amdt. = Amendment M. = Motion S.O. = Standing Order

Political affiliations: L = Liberal PC = Progressive Conservative NDP = New Democratic Party Ind = Independent Ind-L = Independent Liberal

**For further information contact the
Index and Reference Branch—992-8976**

INDEX

HOUSE OF COMMONS LEGISLATIVE COMMITTEE

OFFICIAL REPORT

SECOND SESSION—THIRTY-THIRD PARLIAMENT

DATES AND ISSUES

—1988—

March:	10th, 16th, 1.
April:	12th, 2; 21st, 3; 28th, 4.
May:	5th, 5; 10th, 6; 12th, 7; 17th, 8.
June:	9th, 8; 14th, 9.

Appeals *see* Public employees, political rights—Public Service Employment Act, Canadian Charter of Rights and Freedoms—Restricting

Appendices

House, Jeffry A. brief, 7A:1-7

Public Employees Political Rights Act (Bill C-273) amended version, 9A:1-38

Public Service Alliance of Canada brief, 4A:1-16

Public Service Commission of Canada brief, 6A:1-24

See also Procedure and Committee business—Briefs

Baglow, Dr. John (Economists, Sociologists and Statisticians Association)

Public Employees Political Rights Act (Bill C-273), 5:27-8

Bartlett, William (Committee Researcher)

Procedure and Committee business, organization meeting, 1:12

Public Employees Political Rights Act (Bill C-273), 2:20; 7:35; 8:10-1, 18-28, 30-38, 41-3, 45-8, 50-3, 55, 57, 60-6, 68-9, 71-2; 9:24-47, 50-6

Bean, Daryl (Public Service Alliance of Canada)

Public Employees Political Rights Act (Bill C-273), 4:3-36

Briefs *see* Appendices; Canadian Civil Liberties Association; Procedure and Committee business

Burke, Albert (Public Service Alliance of Canada)

Public Employees Political Rights Act (Bill C-273), 4:3, 25

Campaigning *see* Public employees, political rights; Public Service Alliance of Canada

Canadian Armed Forces

Political rights, Committee addressing, 1:35-7; 2:15-6

Canadian Charter of Rights and Freedoms *see* Public employees, political rights—Municipal politics—Public Service Employment Act; Public Employees Political Rights Act (Bill C-273)—References

Canadian Civil Liberties Association

Brief, submitting, 6:30-1

Carson, John J. (Individual presentation)

Public Employees Political Rights Act (Bill C-273), 3:3, 9-11, 16-8, 22, 29-30, 32-6

References, 3:9

Cassidy, Mike (NDP—Ottawa Centre)

Canadian Armed Forces, 1:36-7

Politics, 2:10-2

Procedure and Committee business

Bills, 3:21-2; 8:7, 9, 15-6; 9:25-6, 29, 55-7, 59

M. (Daubney), 9:60

Briefs, 6:30-1

Business meeting, 8:5-8

In camera meetings, 8:8

Information, 1:48; 8:7

Meetings, 8:5-6, 71-2

Questioning of witnesses, 3:31

Quorum, 9:55

Staff, 8:9; 9:23-4

Witnesses, 1:49

Cassidy, Mike—Cont.

Public employees, political rights, 1:36-9, 41-2; 2:10, 12-4, 26-8; 3:22-3, 29-31, 37; 4:15-9, 30-3; 5:12-4, 21-4; 6:10-3, 25-9; 7:21-5; 8:9-10, 19-25, 27-31, 33, 35, 37-47, 49-50, 52-60, 62-5, 68-70; 9:26-7, 31-5, 37-50, 52-3

Public Employees Political Rights Act (Bill C-273), 1:33-4, 36-9, 41-2, 48-9; 2:5, 10-4, 22, 26-8; 3:21-3, 29-31, 34, 37; 4:15-9, 29-33, 36; 5:11-4, 18, 21-4; 6:8, 10-3, 25-31; 7:21-5; 8:9-10, 13, 15-25, 27-31, 33, 35-47, 49-50, 52-60, 62-5, 67-72; 9:23, 25-7, 29-35, 37-57, 59-60

Public Service Alliance of Canada, 4:33, 36

Royal Canadian Mounted Police, 1:36-7

Unions, 4:15

Chairman, decisions and statements *see* Procedure and Committee business

Collective bargaining *see* Unions

Committee *see* Canadian Armed Forces; Procedure and Committee business; Public Employees Political Rights Act (Bill C-273)—References; Royal Canadian Mounted Police

Competition notices *see* Public employees, political rights—Job descriptions

Contracts *see* Public employees, political rights

Côté, Louis-Philippe (Law Clerk and Parliamentary Counsel)

Public Employees Political Rights Act (Bill C-273), 8:11-2, 14, 18, 26, 48, 66-7, 69-70, 72; 9:38, 54

Court action, cases *see* Public employees, political rights

Craig, Iris (Professional Institute of the Public Service of Canada)

Public Employees Political Rights Act (Bill C-273), 5:3, 5-14, 17-8

Criminal Code *see* Public employees, political rights—Penalties

Crosby, Howard (PC—Halifax West; Chairman)

Canadian Armed Forces, 1:36

Politics, 2:22

Procedure and Committee business

Advertising for submissions, 1:11

Agenda, determining, 1:19

Bills

Amendments, 8:69-70; 9:55-9

M. (Daubney), 9:59-60

Clause by clause study, 7:34; 9:28-9, 50

Consideration, 8:6, 8-9, 15-7; 9:23

Private Members' Public Bills, 1:15-8; 9:26

Reporting to House, 8:9, 16-7; 9:58

Briefs

Appending to minutes and evidence, 6:8; 7:4, 35

Submissions, 6:31

Business meeting, 8:5-8

Clerk, congratulations, 8:5

In camera meetings

Necessity, 8:7-8

Scheduling, 7:35

Information, providing, 1:48

Meetings

Adjourning, 1:50

Late starting, 6:4

Crosby, Howard—Cont.

Procedure and Committee business—*Cont.*
 Meetings—*Cont.*

Scheduling, 1:20; 8:5-6, 71-2

Members

Appearing as witness, 1:14, 19-20

Late arrival, 1:21

Organization meeting, 1:6-10, 12, 14-21

Questioning of witnesses

Order of questioners, 6:8

Time limits, 1:33; 2:14

Quorum, 9:55

Research, requesting, 1:12

Staff, commendation, 8:8-9; 9:23

Witnesses

Additional, 6:30-1

Expenses, 2:4

List, 1:20-1

Presentations, 2:5-6

Scheduling, 1:48-9

Selecting, 1:8-10, 45

Public employees, political rights, 1:44; 2:18, 25-6; 4:30;

6:13-4, 29; 7:8, 18, 28-30, 33-4; 8:21-63, 65-6, 68-9;

9:26-7, 30, 32-7, 40-3, 45-9, 52

Public Employees Political Rights Act (Bill C-273), 1:36, 44;

2:18, 22, 25-6; 4:24-5, 30, 36; 6:13-4, 29-30; 7:8, 18,

28-30, 33-4; 8:9-14, 16-8, 21-63, 65-6, 68-9; 9:26-7, 30, 32-7,

40-3, 45-9, 52

Public Service Alliance of Canada, 4:24-5

Royal Canadian Mounted Police, 1:36

Cullen, Alexander (Economists, Sociologists and Statisticians Association)

Public Employees Political Rights Act (Bill C-273), 5:3, 26-7, 30

Daubney, David (PC—Ottawa West)

Canadian Armed Forces, 1:36

Procedure and Committee business

Advertising for submissions, 1:10-1

Bills, 1:16-8; 8:14-5; 9:28, 56, 58-9

M., 9:59-60

Business meeting, 8:6-7

In camera meetings, 8:7

Information, 2:25

Meetings, 1:20; 8:6

Members, 1:19

Organization meeting, 1:7-12, 16-21

Questioning of witnesses, 2:25

Research, 1:7

Witnesses, 1:8-10, 21

Public employees, political rights, 1:7, 22-32, 34-6, 38-47;

2:22-3, 25-6; 4:12-5, 31; 5:9-11, 24-8; 6:8-9; 7:19-20;

8:21-2, 24-6, 28-35, 38, 40-56, 58-60, 64, 68; 9:28, 31,

37-42, 44-5, 49-50

Public Employees Political Rights Act (Bill C-273), 1:4,

22-36, 38-47; 2:22-6; 4:11-5, 31, 35-6; 5:9-12, 24-8; 6:8-9;

7:19-20; 8:13-5, 18, 21-2, 24-6, 28-35, 38, 40-56, 58-60,

64, 66, 68-9, 71-2; 9:28, 31, 37-45, 47, 49-50, 56, 58-60

Public Service Alliance of Canada, 4:11-2, 35-6

Royal Canadian Mounted Police, 1:36

D'Avignon report *see* Public employees, political rights

Deputy heads *see* Public employees, political rights; Public Employees Political Rights Act (Bill C-273)—References, Definitions

Economists *see* Public employees, political rights—Occupational groups

Economists, Sociologists and Statisticians Association

Representation, 5:18

See also Public employees, political rights—Employees' position; Public Employees Political Rights Act (Bill C-273)—References; Witnesses

Equality Rights Subcommittee (1st Sess., 33rd Parl.) *see* Public employees, political rights

Financial contributions *see* Public employees, political rights—Political parties

Fraser, Neil court case *see* Public employees, political rights—Public statements

Freedom of speech *see* Public employees, political rights—Public statements

Gallant, Edgar (Individual presentation)

Public Employees Political Rights Act (Bill C-273), 3:3, 5-9, 14-6, 21, 25, 28-33

References, 3:31

Gandall, Marvin (Economists, Sociologists and Statisticians Association)

Public Employees Political Rights Act (Bill C-273), 5:3, 22-5, 27, 29-31

Gauthier, Jean-Robert (L—Ottawa—Vanier)

Procedure and Committee business

Advertising for submissions, 1:10-1

Bills, 1:15-9; 9:29, 58-9

Briefs, 4:8; 6:8

Business meeting, 8:6-8

In camera meetings, 8:7-8

Information, 1:12, 15-6

Meetings, 1:20; 8:6

Members, 1:15-6, 19

Organization meeting, 1:7-12, 15-21

Research, 3:26

Witnesses, 1:7-9, 11, 21, 45, 49-50

Public employees, political rights, 1:42-5, 47; 3:25, 30, 32-4;

4:8-11, 27-9, 31; 5:16-7, 26; 6:18-21; 7:18-9; 9:24, 26-7,

30, 34-6, 38, 42, 44, 46, 51-3

Public Employees Political Rights Act (Bill C-273), 1:42-5,

47, 49-50; 3:20, 24-6, 30, 32-4; 4:8-11, 27-31; 5:16-7, 26; 6:8,

18-21; 7:11, 18-9; 9:23-7, 29-31, 34-6, 38, 42, 44, 46, 51-3,

56-9

Public Service Alliance of Canada, 3:26; 4:28

Gauvin, Pierre (Professional Institute of the Public Service of Canada)

Public Employees Political Rights Act (Bill C-273), 5:3, 15-7

Gibson, Dr. Dale (Individual presentation)

Public Employees Political Rights Act (Bill C-273), 7:3-4, 8-12, 19-20, 22-3, 25-30, 32-3

Great Britain *see* Public employees, political rights

Halifax, N.S. *see* Public Service Alliance of Canada

Hawkes, Jim (PC—Calgary West; Parliamentary Secretary to Deputy Prime Minister and President of the Privy Council)
 Procedure and Committee business

Advertising for submissions, 1:14

Agenda, 1:19

Bills, 1:17-8; 7:34

Briefs, 3:4-5, 20

In camera meetings, 7:35

Meetings, 1:20

Members, 1:13-4

Membership, 1:15

Organization meeting, 1:12-5, 17-21

Research, 2:20

Staff, 1:13

Witnesses, 1:13-4, 20-1

Provinces, 4:23-4

Public employees, political rights, 1:46-7; 2:18-21; 3:27, 35-6;

4:22-3, 34-5; 6:22-5; 7:26-8

Public Employees Political Rights Act (Bill C-273), 1:34,

46-7; 2:18-22; 3:4-5, 20, 26-8, 34-6; 4:21-4, 34-5; 6:22-5;

7:25-8, 33-5

Public Service Alliance of Canada, 3:27; 4:21-2

Unions, 4:34

House, Jeffrey A. (Individual presentation)

Public Employees Political Rights Act (Bill C-273), 7:3-8,

18-23, 25-32, 34

References, 7:4

See also Appendices; Public Employees Political Rights Act (Bill C-273)—References

House of Commons see Public employees, political rights—Occupational groups, Public Service Commission

Institute of Public Administration of Canada see Public employees, political rights

Jelly, Steve (Public Service Alliance of Canada)

Public Employees Political Rights Act (Bill C-273), 4:3, 14,

27, 33-4

Job descriptions see Public employees, political rights

Justice Walsh decision see Public employees, political rights—Public Service Employment Act, Canadian Charter of Rights and Freedoms

Kernaghan, Dr. Kenneth (Individual presentation)

Public Employees Political Rights Act (Bill C-273), 2:3-28

References, 2:4

See also Public Employees Political Rights Act (Bill C-273)—References

Kingston, Elizabeth (Committee Clerk)

Procedure and Committee business, organization meeting, 1:6

Public Employees Political Rights Act (Bill C-273), 1:48

Labelle, Huguette (Public Service Commission of Canada)

Public Employees Political Rights Act (Bill C-273), 6:3-30

Labour unions see Unions

Lawn signs see Public employees, political rights—Signs

Lawyers see Public employees, political rights—Occupational groups

Leave of absences see Public employees, political rights

Lesaux, Peter (Public Service Commission of Canada)

Public Employees Political Rights Act (Bill C-273), 6:3, 8, 13-4, 17, 28

MacKinnon, Jack (Economists, Sociologists and Statisticians Association)

Public Employees Political Rights Act (Bill C-273), 5:3,

18-23, 25, 30-1

Mailly, Claudy (PC—Gatineau; Parliamentary Secretary to Minister of National Revenue; Acting Chairman)

Procedure and Committee business

Acting Chairman

Appointment by Chairman, 3:3-4

Taking Chair, 3:4

Bills, English/French versions, 3:20

Briefs, taken as read, 3:5, 20

Meetings, extending, 3:34-5

Minutes and evidence, 5:4

Translation/interpretation errors, 3:20

Questioning of witnesses, imputing motives, 3:31

Professional Institute of the Public Service, 5:15

Public employees, political rights, 3:24; 5:15-6, 28-30; 8:25-6,

33-4, 36-41, 49, 51-2, 59

Public Employees Political Rights Act (Bill C-273), 3:24,

33-4; 5:4, 14-6, 28-30; 8:10-4, 18, 25-6, 31, 33-4, 36-41,

47-9, 51-2, 59, 64-8, 70

Public Service Alliance of Canada, 5:14

Merit system see Public employees, political rights

Municipal politics see Public employees, political rights

National Capital Region see Public employees, political rights—Regional considerations

National Film Act see Public Employees Political Rights Act (Bill C-273)—References

Oakes v. the Queen see Public employees, political rights—Restricting

Order of Reference, 1:3

Organization meeting see Procedure and Committee business

Organizations appearing see Witnesses

Penalties see Public employees, political rights

Political meetings see Public employees, political rights

Political parties see Professional Institute of the Public Service of Canada; Public employees, political rights; Public Employees Political Rights Act (Bill C-273)—References; Public Service Alliance of Canada

Political rights see Canadian Armed Forces; Provinces; Public employees, political rights; Royal Canadian Mounted Police

Politics

Participation rate, high/low profile, population percentages, 2:10-2, 22

Procedure and Committee business

Acting Chairman

Appointment by Chairman, 3:3-4; 5:3-4

Taking Chair, 3:4; 4:4; 5:4

Advertising for submissions, 1:10-1, 14

Agenda, determining, 1:19

Procedure and Committee business—Cont.

- Bills
 - Amendments
 - Adopting as though each separately moved, incorporating changes, preparing revision, 9:55-9
 - M. (Daubney), 9:59-60, agreed to unanimously, 12-4
 - Consequential, 8:69-70
 - Clause by clause study
 - Process, 9:28-9, 50
 - Scheduling, 7:34
 - Consideration
 - Absent member, special provisions, 8:8, 15-6; 9:24
 - Process, studying revised version, 8:6-9, 14-5, agreed to; 9:23
 - Time frame, 8:15-7
 - English/French versions, concurring, 3:20-2
 - Private Members' Public Bills, 9:25-6
 - Sponsor, role, 1:13-9
 - Reporting to House, procedure, 8:9, 16-7; 9:58-9
- Briefs
 - Appending to minutes and evidence, 4:4, 8, agreed to, 3; 6:8, agreed to, 3; 7:4, 35, agreed to, 3
 - Distribution, english only, 5:18
 - Submissions, 6:30-1, agreed to
 - Taken as read, 3:4-5, 20, agreed to, 3
- Business meeting, 8:5-8
- Chairman, appointment by Deputy Speaker, 1:4, 6
- Clerk, congratulations, 8:5, agreed to, 3
- In camera* meetings, 2:3; 8:3
 - M. (Turner), 8:8, agreed to
 - Necessity, 8:7-8
 - Scheduling, 7:35
- Information
 - Providing, 1:15-6, 48; 7:11; 8:7
 - Requesting, 1:12; 2:25
- Meetings
 - Adjourning, 1:50, agreed to
 - Extending, 3:34-5
 - Late starting, 6:4
 - Scheduling, 1:20; 8:5-6, 71-2
- Members
 - Appearing as witness, 1:13-6, 19-20
 - Attendance, 1:6
 - Late arrival, 1:21
- Membership, selection, 1:15
- Minutes and evidence
 - Error, 5:4
 - Translation/interpretation errors, 3:20
- Order of Reference, deemed referred, 1:6
- Organization meeting, 1:6-21
- Printing, minutes and evidence, M. (Gauthier), 1:6, agreed to, 4
- Questioning of witnesses
 - Imputing motives, 3:31
 - Order of questioners, 6:8
 - Replies, written, 2:25
 - Time limits, 1:33; 2:14
- Quorum, 9:55
 - Meeting and receiving/printing evidence without, M. (Gauthier), 1:6, agreed to, 4
- Research, requesting, 1:7, 12; 2:20; 3:26

Procedure and Committee business—Cont.

- Staff
 - Commendation, 8:8-9; 9:23-4
 - Researchers, additional, 1:13
- Witnesses
 - Additional, 6:30-1
 - Appearances, sequence, 1:13
 - Expenses, Committee paying, M. (Daubney), 2:4, agreed to, 3
 - List, preparing, distributing, 1:14, 20-1
 - Opening statement, member interrupting, 2:5
 - Presentations, principle of Bill, accepting, 1:49; 2:5-6
 - Scheduling, 1:48-50
 - Selecting, 1:7-11, 45
- Professional Institute of the Public Service of Canada**
 - Political party endorsement, 5:15-6
 - See also* Public Employees Political Rights Act (Bill C-273)—References; Witnesses
- Provinces**
 - Public employees, political rights, impact, 2:8; 4:23-4; 5:6
- PSC** *see* Public Service Commission of Canada
- PSSRB** *see* Public Service Staff Relations Board
- Public employees, political rights**
 - Campaigning/working for or against candidates, 8:29-31; 9:32
 - See also* Public employees, political rights—Unions
 - Code of conduct, principles of behaviour, clarifying, Bill C-273 preamble recommended, 2:15, 17; 3:5-8, 14-5, 21, 32; 6:5, 25-6; 7:24-5
 - Coercion, exploitation risks, protective measures, 1:39, 47-8; 2:7, 14; 3:22; 6:5-6, 26; 7:11, 14; 8:45-6, 69; 9:33-9
 - See also* Public employees, political rights—Unions
 - Contracts, granting, significance, 6:27; 9:46-8
 - Court action, cases, 7:25, 27, 29
 - Analysis, premises developing, 7:15-6, 18
 - Defining rights, implications, 7:27-8
 - See also* Public employees, political rights—Public Service Employment Act, Canadian Charter of Rights and Freedoms—Public statements, Fraser case—Restricting, *Oakes v. the Queen*
 - D'Avignon report, recommendations, 1:25-7; 4:33-4; 5:5; 7:5
 - Deputy heads, 8:18-9
 - See also* Public employees, political rights—Penalties—Public statements, Senior level employees
 - Efficiency, consequences, 2:9
 - Employee awareness, 6:22
 - Employees' position, 4:25, 31
 - Economists, Sociologists and Statisticians Association survey, 5:30-1
 - Plebiscite, proposing, 3:25, 33-4; 4:8-9, 18-9, 28
 - Equality Rights Subcommittee (1st Sess., 33rd Parl.), recommendations, 1:24
 - Executive/confidential duties, restricting factor, defining, Public Service Staff Relations Act, union membership criteria, 8:9-10, 19-25; 9:31-2
 - Great Britain, other countries, comparing, 1:7, 35; 2:7-10, 15; 3:13, 17, 19, 32-3; 6:12
 - See also* Public employees, political rights—Neutrality, Unions

Public employees, political rights—Cont.

Guidelines, PSC composed, 6:11, 25; 7:28
 Regulations, comparing, 7:7-8, 25-7
 Institute of Public Administration of Canada, *Statement of Principles*, 2:10
 Job descriptions/competition notices, including, 1:32; 6:24; 7:26-7; 9:53
 Labour relations duties, significance, 4:32-3; 5:20, 23
 Leave of absences, requirement, conditions, 1:31, 37, 41-2; 4:12; 6:7; 7:10, 12-3, 19-21; 8:43-7, 51-2; 9:39-43
 Public Service Commission role, 6:13-4; 8:47
 Resuming position, 8:48-51; 9:43-4
 Legislation expanding, implementing, time frame, 2:24; 3:8-9
 Merit system, implications, 1:35; 2:7
 Ministerial accountability, parliamentary reform, relationship, 2:20-1
 Municipal politics, involvement
 Canadian Charter of Rights and Freedoms addressing, 7:11-2
 Legislation, Bill C-273 omission, 7:9-10
 Neutrality, loyalty, public/ministerial confidence, etc., relationship, 1:35; 2:5-9; 3:8-9, 15-6; 4:22-3; 7:11, 14-5, 23
 Anonymity, importance, 2:22-3
 Appointments, Public Service Employment Act
 preferential provisions, significance, 3:35
 Philosophical basis, background, current application, 3:12-3, 18-9
 Public opinion/perception, factors affecting, 3:27-9; 4:24
 Unions, impact, 3:26
 Great Britain, United States, comparing, 2:18-9
 Oath of allegiance to Queen, relationship, 4:16
 Occupational groups, Bill C-273 treatment, 1:28-31, 38; 2:7-8; 3:6-7
 Constitutionality, 7:5-7, 10-2
 Economists, sociologists, statisticians, 5:19-20, 25
 Lawyers, 5:24-6
 Least restricted groups, rights, number, consequences, 3:8, 16-7
 Method of categorization
 Flaws, alternatives, 1:46-7; 2:17; 3:6, 10-1, 14-5, 17-8, 35-7; 5:9-10; 6:6-8, 23
 Union membership, distinguishing criteria, proposing, 1:34-5; 4:5, 10, 13-6, 26-7; 5:20-30; 6:16-7, 27-8; 7:32-3; 9:47
 Pre-set criteria, self-administered, alternative, 6:12-3, 24-5, 29; 7:21-3
 Public Service Commission, House of Commons, roles, 1:31-2, 37-40; 2:26-8; 3:11, 22-3; 4:17-8; 5:6-8; 6:7, 9-10; 9:28
 Independent board, alternative, 3:13-4, 19-20, 24-6; 4:34; 5:8
 Public Service Staff Relations Board, alternative, 3:23-4; 4:5-6, 12-3, 18; 5:10-1, 21, 26; 6:11-2
 Treasury Board, alternative, 1:44-5
 Penalties, disciplinary action, determining, 5:14; 6:29-30; 8:63-4
 Criminal Code provisions, 2:18; 4:27; 6:29-30; 7:28-30
 Deputy heads, 8:60-1, 63
 Public Service Employment Act/Bill C-273 provisions, 1:32; 2:16, 18, 28; 3:29-30; 4:7, 14-7, 27; 5:7; 8:61-3, 68; 9:53

Public employees, political rights—Cont.

Penalties, disciplinary action, determining—Cont.

Public Service Staff Relations Board, PSC, independent body, recommended roles, 4:28-30; 5:8, 11-4; 6:26-7; 8:63, 65-6
 Personal declaration denying, Bill C-273 opt-out provision, 1:42-4; 2:16; 3:18, 21-2, 25, 34, 37; 4:9, 13; 5:17, 21; 6:18
 Political meetings, attending, participating, 1:36; 3:32; 6:22; 8:25-7; 9:32
 Political parties
 Candidacy, seeking, 5:7, 12; 7:7-8
 Loss of job, implications, 7:13
 Number, 1:40-1; 6:13; 7:7
 Financial contributions, 7:31; 8:28
 Funds, soliciting, 6:7, 23; 7:29-31
 Offices, holding, 6:7, 15-6; 7:31
 Positions, 1:24-5
 Political process participation, number, projecting, 1:44; 3:16, 21, 37; 4:18
 Public opinion, 5:29-30
 See also Public employees, political rights—Neutrality
 Public Service Employment Act, Section 32, provisions, 1:22; 3:30-1
 Amending, 6:18-9
 Canadian Charter of Rights and Freedoms, compliance, Justice Walsh decision, 1986, 1:23-4; 2:4, 10; 5:28; 6:5, 10, 20, 22-3; 7:9, 18-9, 28
 Appeal, 4:28; 5:5-6, 15-6; 7:33-4
 Legislation, Bill C-273 affected, 4:30-1; 7:33
 Public Service Commission reaction, 6:11
 Compliance, 1:27; 4:19; 5:31; 6:14-5
 Public Service Commission interpretations, 1:23-4; 5:6
 Regulations, development, relationship, 6:18-20; 8:70
 See also Public employees, political rights—Neutrality, Appointments—Penalties—Unions
 Public statements, expressing opinions
 Circumstances, scope, restrictions, clarifying 1:39; 2:14-5, 17, 24-6; 3:8, 13, 19, 31-2; 4:6-7, 26; 6:7, 21; 7:13; 8:27, 35-41; 9:32
 Fraser case, application, 5:27; 8:35, 37, 38
 Senior level employees, deputy heads, 2:23-4, 26; 3:31; 8:31-5, 40-1; 9:33
 Whistle blowing, prevalence, relationship, 2:8, 15
 See also Public employees, political rights—Unions
 Regional considerations, National Capital Region, rural areas, etc, 2:7, 12-3; 6:24-6
 Report of the Task Force on Conflict of Interest, recommendations, 1:24
 Restricting
 Appeal/designation process, PSSRB role, 4:14, 32; 5:22-4, 26
 Oakes v. the Queen test, 7:17
 Treasury Board designation powers, application, 8:22-5, 52-6, 59-60; 9:24-8, 30-1, 44-53
 Notice, providing to employee/union, 8:56-9; 9:50
 Objections, review process, PSSRB role, 8:57-8; 9:26-7, 31, 50-1
 Running for office, associating position, 8:41-3; 9:33
 Scrutineers, application, 6:23; 7:28
 Signs, lawn, allowing, 4:31; 5:22; 6:10; 8:29-30
 Staffing/employment related duties, significance, 6:28; 9:46-8

Public employees, political rights—Cont.

Unions

- Coercive action, potential, 2:19; 4:34-5
- Election campaign activities, 4:28
- Legislation, Bill C-273 passage, impact, 4:24-5
- Public Service Employment Act, Section 32, application, 4:27-8
- Public Service Staff Relations Act, provisions, 3:26; 4:10-1; 5:16-7
- Public statements, impact, 4:11, 24
- See also* Public Service Alliance of Canada
- See also* Public employees, political rights—
- Executive/confidential duties—Neutrality—
- Occupational groups, Method of categorization
- Workplace activity, 1:39, 47

See also Canadian Armed Forces; Provinces; Royal Canadian Mounted Police

Public Employees Political Rights Act (Bill C-273)—

D. Daubney

- Consideration, 1:21-50; 2:4-28; 3:4-38; 4:4-36; 5:4-31; 6:4-31; 7:4-35; 8:5-73; 9:23-61; as amended, carried, 9:14, 21; report to House with amdt., agreed to, 9:14, 22
- Clause 1, 9:56, as amended, carried, 9:13
- Amdt. (Gauthier), 9:57, agreed to, 9:12-3
- Clause 2, as amended, carried, 9:14
- Amdt. (Cassidy), 9:57, agreed to, 9:13
- Amdt., agreed to, 9:14
- Clause 3, as amended, carried, 9:14
- Amdt., agreed to, 9:14
- Clause 4, as amended, carried, 9:14
- Amdt., agreed to, 9:14
- Clause 5, as amended, carried, 9:15
- Amdt., agreed to, 9:14-5
- Clause 6 as amended, carried, 9:15
- Amdt., agreed to, 9:15
- Clause 7, as amended, carried, 9:15
- Amdt., agreed to, 9:15
- Clause 8, as amended, carried, 9:16
- Amdt., agreed to, 9:16
- Clause 9, as amended, carried, 9:16
- Amdt., agreed to, 9:16
- Clauses 10 to 12, negated, 9:16
- Clause 13, as amended, carried, 9:16
- Amdt., agreed to, 9:16
- Clause 14, as amended, carried, 9:17
- Amdt., agreed to, 9:16-7
- Clause 15, as amended, carried, 9:17
- Amdt., agreed to, 9:17
- New Clauses, agreed to, 9:17-21
- Reprint, as amended, 9:14, 21
- Revision, 8:4
- Title, carried, 9:14, 21

References

- Amendments, proposing, 1:32-3; 2:17; 4:7-8
- Background, 1:7-8, 46
- Canadian Charter of Rights and Freedoms, compliance, 5:28; 7:12-4, 21; 8:41
- Definitions
- Category A, B, and C employees, 1:28-9
- Deputy head, 8:18-9
- Employee, 1:28

Public Employees Political Rights Act...—Cont.

References—Cont.

Definitions—Cont.

- Politically restricted employee, 8:9; 9:30-2
- Drafting flaws, 4:7, 12, 27; 7:10-1; 8:65
- Economists, Sociologists and Statisticians Association, position, 5:18-9
- English/French versions, 1:39; 8:33, 47-8, 64-8; 9:29, 45
- Government position, 1:15
- House, Jeffrey A. position, 7:5
- Implementation, responsible body, determining, 6:18-9
- Kernaghan, Dr. Kenneth, position, 2:14
- National Film Act, relationship, 8:69-80; 9:53-5
- Passage, expediting, Committee members co-operation, 1:8, 33-4; 8:16-7
- Political parties' positions, 1:22
- Professional Institute of the Public Service of Canada position, 5:6, 16
- Public Service Alliance of Canada position, 4:5, 19-21, 30-2, 36
- Public Service Commission of Canada position, 6:14, 21
- Purpose, detailing, 7:16-7, 23-5
- Review provision, 1:32; 2:24; 8:28
- Scope, jeopardizing, 6:30; 9:25
- Title, English/French, 8:18
- Wording
- Ambiguity, 7:9
- Changing, 8:17-8; 9:29
- Gender neutrality, french version, 7:35; 8:10-4; 9:29-30
- See also* Appendices; Order of Reference; Public employees, political rights; Public Service Alliance of Canada; Report to House

Public opinion *see* Public employees, political rights

Public Service *see* Public employees, political rights; Unions

Public Service Alliance of Canada

- Election campaign activities, political party endorsement, 4:28, 35-6
- National President, public statements, convention, Halifax, Bill C-273 passage affected, 3:26-7, 29; 4:11-2, 19-20, 24-5, 33; 5:14
- Resolutions, voting process, 4:21-2
- See also* Appendices; Public Employees Political Rights Act (Bill C-273)—References; Witnesses

Public Service Commission of Canada *see* Appendices; Public employees, political rights; Public Employees Political Rights Act (Bill C-273)—References; Witnesses

Public Service Employment Act *see* Public employees, political rights

Public Service Staff Relations Act *see* Public employees, political rights—Executive/confidential duties—Unions

Public Service Staff Relations Board *see* Public employees, political rights

Public statements *see* Public employees, political rights; Public Service Alliance of Canada

Report of the Task Force on Conflict of Interest *see* Public employees, political rights

Report to House, 9:3-11

Robert, Charles (Committee Clerk)

Procedure and Committee business, business meeting, 8:7
Public Employees Political Rights Act (Bill C-273), 9:25,
53-4, 56, 58-60

Royal Canadian Mounted Police

Political rights, Committee addressing, 1:35-7; 2:15-6

Rural areas *see* Public employees, political rights—Regional considerations

Scott, Gilbert (Public Service Commission of Canada)

Public Employees Political Rights Act (Bill C-273), 6:3, 15,
25

Scrutineers *see* Public employees, political rights

Signs, lawn *see* Public employees, political rights

Sociologists *see* Public employees, political rights—Occupational groups, Economists

Special Committee on the Review of Personnel Management and the Merit Principle *see* D'Avignon report

Starr-Sharp report *see* Report of the Task Force on Conflict of Interest

Statisticians *see* Public employees, political rights—Occupational groups, Economists

Treasury Board *see* Public employees, political rights—Occupational groups, Public Service Commission—Restricting

Tupper, Bill (PC—Nepean—Carleton; Acting Chairman)

Procedure and Committee business

Acting Chairman

Appointment by Chairman, 5:3-4

Taking Chair, 4:4; 5:4

Advertising for submissions, 1:10

Bills, 8:16; 9:24

M. (Daubney), 9:60

Briefs, appending to minutes and evidence, 4:8

Meetings, 1:20

Minutes and evidence, error, 5:4

Organization meeting, 1:11, 20

Public employees, political rights, 1:39-41; 4:25-7, 31; 6:14-7;
7:29-32; 8:41, 45; 9:47-8, 53

Public Employees Political Rights Act (Bill C-273), 1:39-41;
4:25-7, 31, 33; 6:14-7, 25; 7:29-32; 8:16, 41, 45; 9:24,
46-8, 53, 57, 60

Public Service Alliance of Canada, 4:25

Turner, Barry (PC—Ottawa—Carleton)

Canadian Armed Forces, 1:36; 2:15

Procedure and Committee business

Bills, 8:16-7; 9:29, 55

Briefs, 3:5

Business meeting, 8:7-8

In camera meetings, 8:7-8

M., 8:8

Meetings, 1:50

Questioning of witnesses, 1:33; 2:14

Witnesses, 2:5

Public employees, political rights, 1:34-6, 41, 43-4, 47-8;
2:16-7; 3:21, 29-30; 5:30-1; 8:25-6, 28-34, 40, 44-6,
50-1, 53, 56, 59-63; 9:31, 40-1, 45-6

Public Employees Political Rights Act (Bill C-273), 1:33-6,
41, 43-4, 47-8, 50; 2:5, 14-7, 22; 3:5, 20-1, 27, 29-30;
4:19-21, 36; 5:30-1; 8:14, 16-8, 22-3, 25-6, 28-34,

39-40, 43-6, 50-3, 56, 59-63, 69; 9:29, 31-2, 40-1, 45-6, 54-5

Public Service Alliance of Canada, 3:29; 4:19-20

Royal Canadian Mounted Police, 1:35-6; 2:15

Unions

Public Service

Membership, number, 4:15

Work force adjustment policies, attribution, 4:34

See also Public employees, political rights

United States *see* Public employees, political rights—Neutrality, Unions

Whistle blowing *see* Public employees, political rights—Public statements

Whyte, Dr. John (Individual presentation)

Public Employees Political Rights Act (Bill C-273), 7:3-4,
12-21, 23-5, 27-9, 31-4

Wilson, Dr. V. Seymour (Individual presentation)

Public Employees Political Rights Act (Bill C-273), 3:3, 11-4,
18-20, 23-4, 26, 34-5, 38

Witnesses (organizations)

Economists, Sociologists and Statisticians Association, 5:3,
18-31

Professional Institute of the Public Service of Canada, 5:3,
5-18

Public Service Alliance of Canada, 4:3-36

Public Service Commission of Canada, 6:3-30

See also individual witnesses by surname

Work force adjustment *see* Unions

- Procédure et Règlement**
Comité, questions relatives à l'organisation et au fonctionnement. *Voir* pluriel Comité
- Projet de loi
Amendements, proposition et adoption en bloc, 9:55-8
Principe, respect, 9:25
Retrait par le député proposeur suite à l'examen en Comité, 1:17-8
Témoins, motifs, attribution par un député, 3:11
- Procès-verbaux et témoignages**
Erreurs de traduction et d'interprétation, 3:20
Fascicule n° 3 du 21 avril 1988, omission au procès-verbal, 5:4
Impression, 1:6
- Projet de loi C-273, comité législatif. *Voir* pluriel Comité
- Rapport à la Chambre, 9:3-11**
Responsabilité ministérielle
Allusions, 2:18; 3:12
Voir aussi Fonctionnaires, droits politiques, projet de loi C-273; Parlement, réforme
- Saskatchewan**
Fonction publique, politisation, examen, 2:8
- Scott, Gilbert** (Commission de la Fonction publique)
Fonctionnaires, droits politiques, projet de loi C-273, 6:15, 25
- Séance d'organisation. Voir** Comité
- Sous-ministres adjoints**
Nominatation par le gouverneur en conseil, 8:18-9
Voir aussi Fonctionnaires, droits politiques, projet de loi C-273
- Sous-ministres**
Starr-Sharp, rapport. *Voir* Fonctionnaires, activités politiques—Sujets d'intérêt public. *Voir* Fonctionnaires, droits politiques, projet de loi C-273—Intérêt
- Syndicat des employés de la Fonction publique de l'Ontario**
Voir Ontario
- Syndicats de la Fonction publique**
Membres, nombre, 4:15
Partis politiques, contributions, interdiction selon l'alinéa 39(2) de la Loi les relations de travail dans la Fonction publique, 3:26; 4:10, 28; 5:16
Politisation, 2:18-9; 3:28; 5:14-5
Comparaison avec les États-Unis et la Grande-Bretagne, 2:19-20
- Voir aussi* Comité—Témoins—Comparution; Fonctionnaires, activités politiques—Fonction publique, emploi, Loi
- Témoins**
Alliance de la Fonction publique du Canada, 4:4-36
Association des économistes, sociologues et statisticien(ne)s, 5:18-31
Carson, John, 3:9-11, 16-8, 22, 29-30, 32-6
Commission de la Fonction publique, 6:4-30
Daubney, David, 1:22-36, 38-47
Gallant, Edgar, 3:5-9, 14-6, 21, 25, 28-33
Gibson, Dale, 7:4-8, 12, 19-20, 22-3, 25-30, 32-3
Housé, Jeffry, 7:4-8, 18-23, 25-32, 34
Institut professionnel de la Fonction publique du Canada, 5:5-18
Kenneth, 2:4-28
Whyte, John, 7:4, 12-21, 23-5, 27-9, 31-4
Wilson, Vince, 3:11-4, 18-20, 23-4, 26, 34-5, 38
- Tupper, Bill** (PC—Nepena—Cartleton; président suppléant)
Alliance de la Fonction publique du Canada, 4:25
Comité, séance d'organisation, 1:11, 20
Fonctionnaires, activités politiques, 1:40-1; 6:14-6; 7:29-31
Fonctionnaires, droits politiques, projet de loi C-273, 1:39-41; 4:25-7, 31, 33; 6:14-7, 25; 7:29-32; 8:16, 41, 45; 9:24, 46-8, 53, 57, 60
Nominatation à titre de président suppléant, 5:4
- Turner, Barry** (PC—Ottawa—Cartleton)
Alliance de la Fonction publique du Canada, 3:29; 4:19-21, 36
Comité, 1:33, 50; 2:14; 3:5; 8:7-8
Fonctionnaires, activités politiques, 1:34; 3:20-1, 29
Fonctionnaires, droits politiques, projet de loi C-273, 1:34-6, 41, 43-4, 47-8; 2:5, 15-7; 3:20-1, 27, 29-30; 4:19-21, 36; 5:30-1, 16-8, 22-3, 25-6; 28-34, 39-40, 43-6, 50-3, 56, 59-63, 69; 9:29, 31-2, 40-1, 45-6, 54-5
- Université Carleton. Voir** Fonctionnaires, activités politiques—Participation
- Vancouver Sun. Voir** Fonctionnaires, activités politiques
- Walsh, juge de la Cour fédérale. Voir** Fonctionnaires, activités politiques—Fonction publique, emploi, Loi et Scrutateur
- Whiteside, Don. Voir** Comité—Témoins—Comparution
- Whyte, John** (Université Queen)
Fonctionnaires, droits politiques, projet de loi C-273, 7:4, 12-21, 23-5, 27-9, 31-4
Voir aussi Fonctionnaires, droits politiques, projet de loi C-273; Témoins
- Wilson, Vince** (témoin à titre personnel)
Fonctionnaires, droits politiques, projet de loi C-273, 3:11-4, 18-20, 23-4, 26, 34-5, 38
Voir aussi Fonctionnaires, droits politiques, projet de loi C-273; Témoins

- Howard, Frank, *Voir* Alliance de la Fonction publique du Canada—*Citizen*
Canada—*Bean*
Immigration, projets de loi C-55 et C-84
Alliance de la Fonction publique du Canada, membres, position, etc., 4:22
Institut d'administration publique du Canada. *Voir* Fonctionnaires, activités politiques
Institut professionnel de la Fonction publique du Canada (IPFPC)
Partis politiques, appui ou opposition, interdiction selon les statuts de l'IPFPC, 5:15-7
Représentants, témoignages. *Voir* Témoins
Voir aussi Fonction publique—Différends; Fonctionnaires, activités politiques—Fonction publique, emploi
Loi/Fonctionnaires, droits politiques, projet de loi C-273
Intérêt public, sujets. *Voir* Fonctionnaires, droits politiques, projet de loi C-273
IPFPC. *Voir* Institut professionnel de la Fonction publique du Canada
Jelly, Steve (Alliance de la Fonction publique du Canada) Fonctionnaires, droits politiques, projet de loi C-273, 4:14, 27, 33-4
Kernaghan, Kenneth (Université Brock) Fonctionnaires, droits politiques, projet de loi C-273, 2:4-28
Voir aussi Fonctionnaires, droits politiques, projet de loi C-273; Témoins
Labelle, Huguette (Commission de la Fonction publique) Allusion à Mme Labelle, 4:17
Fonctionnaires, droits politiques, projet de loi C-273, 6:4-30
Lesaux, Pierre (Commission de la Fonction publique) Fonctionnaires, droits politiques, projet de loi C-273, 6:8, 13-4, 17-8, 28
Mackinnon, Jack (Association des économistes, sociologues et statisticiens) Fonctionnaires, droits politiques, projet de loi C-273, 5:18-23, 25-6, 30-1
Mailly, Claudy (PC—Gatineau; secrétaire parlementaire du ministre du Revenu national; présidente suppléante) Comité, 5:4
Fonctionnaires, activités politiques, 5:15-6
Fonctionnaires, droits politiques, projet de loi C-273, 3:24, 33-4, 36-7; 5:14-6, 28-30; 8:10-4, 18, 25-6, 31, 33-4, 36-41, 47-9, 51-2, 59, 64-8, 70
Nomination à titre de présidente suppléante, 3:4
Procès-verbaux et témoignages, 5:4
Syndicats de la Fonction publique, 5:14-5
Masterman, système
Allusions, 1:15, 18; 5:28
McLean, affaire
Allusion, 7:7
Millar, affaire
Allusion, 5:6
Mitchell, affaire
Allusion, 7:18
Allusion, 7:18
Témoins, motifs, attribution par un député, abstention demandée, 3:31
Projet de loi, amendements, proposition et adoption en bloc, 9:55-8
Procédure et Règlement
Témoins, temps de parole, 5:4
Calendrier, 7:34
À huis clos, tenue, 7:35
Séances
Traduction, 7:4, 35
Annexion au compte rendu, 4:8; 6:8; 7:35
Documents
Députés, temps de parole et ordre d'intervention, 1:33-4; 2:14; 3:20, 28, 31, 34-5; 6:8
Président (décisions et déclarations) Comité
Députés, temps de parole et ordre d'intervention, 1:33-4; 2:14; 3:20, 28, 31, 34-5; 6:8
Documents
Annexion au compte rendu, 4:8; 6:8; 7:35
Traduction, 7:4, 35
Séances
À huis clos, tenue, 7:35
Calendrier, 7:34
Témoins, temps de parole, 5:4
Procédure et Règlement
Projet de loi, amendements, proposition et adoption en bloc, 9:55-8
Témoins, motifs, attribution par un député, abstention demandée, 3:31

Mousse d'urée formaldéhyde (MUF)
Allusions, 4:26; 8:39
Nouveau parti démocratique. *Voir* Fonctionnaires, activités politiques
Oakes, affaire
Allusions, 7:17, 34
Ontario
Comité Britannope chargé de la réforme du droit, 7:4
Syndicat des employés de la Fonction publique de l'Ontario, procédure devant la Cour suprême du Canada, 7:14-5, 25, 29
Ordre de renvoi
Projet de loi C-273 (droits politiques des fonctionnaires), 1:3
Osborne, affaire
Allusions, 5:6; 7:4, 9
Parlement, réforme
Alignement sur le système américain, 2:20
Responsabilité ministérielle, incidence, 2:20
Parti libéral. *Voir* Fonctionnaires, activités politiques
Parti progressiste-conservateur. *Voir* Fonctionnaires, activités politiques; Fonctionnaires, droits politiques, projet de loi C-273
Partis politiques
Contributions
Proportion des Canadiens, 2:11
Voir aussi Syndicats de la Fonction publique
Fonctionnaires, activités politiques—Fonds et Poste; Institut professionnel de la Fonction publique du Canada
Pension du Canada, régime
Critique par M. Kroeger, 3:32
Participation active, proportion des Canadiens, 2:10-2, 22; 5:21
Politique
Participation active, proportion des Canadiens, 2:10-2, 22; 5:21
Politique municipale. *Voir* Charte canadienne des droits et libertés; Fonctionnaires, droits politiques, projet de loi C-273
Président (décisions et déclarations) Comité
Députés, temps de parole et ordre d'intervention, 1:33-4; 2:14; 3:20, 28, 31, 34-5; 6:8
Documents
Annexion au compte rendu, 4:8; 6:8; 7:35
Traduction, 7:4, 35
Séances
À huis clos, tenue, 7:35
Calendrier, 7:34
Témoins, temps de parole, 5:4
Procédure et Règlement
Projet de loi, amendements, proposition et adoption en bloc, 9:55-8
Témoins, motifs, attribution par un député, abstention demandée, 3:31

- Gauthier, Jean-Robert (L—Ottawa—Vanier)
Alliance de la Fonction publique du Canada, 3:26; 4:10-1, 28
Allusions à M. Gauthier, 8:8, 15-7, 43
Comité, 1:45, 49-50; 3:20, 34; 4:8; 6:8; 8:6-8
Séance d'organisation, 1:7-12, 15-21
Fonction publique, 4:10
Fonction publique, emploi, Loi, 6:18, 21
Fonctionnaires, activités politiques, 3:30; 4:27-8; 6:19-21;
7:18-9
Fonctionnaires, droits politiques, projet de loi C-273, 1:9, 11,
42-5, 47; 3:24-6, 30; 3:24-6; 5:16-7, 26; 6:18-21;
7:11, 18-9; 9:23-7, 29-31, 34-6, 38, 42, 44, 46, 51-3, 56, 58-9
Institut professionnel de la Fonction publique du Canada, 5:16-7
Masierman, système, 1:15
Procédure et Règlement, 1:17-8
Syndicats de la Fonction publique, 4:10, 28; 5:16
Gauvin, Pierre (Institut professionnel de la Fonction publique
du Canada)
Fonctionnaires, droits politiques, projet de loi C-273, 5:15-7
Gendarmerie royale du Canada. Voir Fonctionnaires, droits
politiques, projet de loi C-273
Gibson, Dale (Université du Manitoba)
Fonctionnaires, droits politiques, projet de loi C-273, 7:4,
8-12, 19-20, 22-3, 25-30, 32-3
Voir aussi Fonctionnaires, droits politiques, projet de loi
C-273; Témoins
Globe and Mail. Voir Alliance de la Fonction publique du
Canada—Bean
Grande-Bretagne
Fonctionnaires
Discretion, code, 2:15, 25; 3:6, 14; 8:38
Droits politiques, régime, 1:7, 26, 34; 3:17, 32-3; 6:12
Voir aussi Fonctionnaires, activités politiques—Règles;
Fonctionnaires, droits politiques, projet de loi C-273
Halifax, N.-É., congrès de l'AFPC. Voir Alliance de la Fonction
publique du Canada—Bean
Hawkes, Jim (PC—Calgary-Ouest; secrétaire parlementaire du
public du Canada—Bean)
vice-premier ministre et président du Conseil privé)
Air Canada, 2:22
Alliance de la Fonction publique du Canada, 3:27; 4:21-4
Comité, 3:4-5, 20, 34; 7:34-5
Séance d'organisation, 1:12-5, 17-21
Comités parlementaires, 2:20
Fonction publique, 4:22-3, 34
Fonctionnaires, 2:21
Fonctionnaires, activités politiques, 6:22-4; 7:25-6, 28
Fonctionnaires, droits politiques, projet de loi C-273, 1:34,
46-7; 2:18-21; 3:26-8, 35-6; 4:21-4, 34-5; 7:25-8, 33
Immigration, projets de loi C-55 et C-84, 4:22
Parlement, réforme, 2:20
Procédure et Règlement, 1:17-8
Syndicats de la Fonction publique, 2:18-20
Housé, Jeffrey (Témoins à titre personnel)
Fonctionnaires, droits politiques, projet de loi C-273, 7:4-8,
18-23, 25-32, 34
Voir aussi Appendices; Fonctionnaires, droits politiques,
projet de loi C-273; Témoins
- Fonctionnaires, droits politiques, projet de loi C-273, 5:22-5,
27, 29-31
statisticien(ne)s
Gandall, Marvin (Association des économistes, sociologues et
C-273; Témoins
Voir aussi Fonctionnaires, droits politiques, projet de loi
14-6, 21, 25, 28-33
Fonctionnaires, droits politiques, projet de loi C-273, 3:5-9,
Allusion à M. Gallant, 4:17
Gallant, Edgar (Témoins à titre personnel)
Allusions, 1:23; 3:32; 4:12; 5:27; 7:25; 8:35, 37-9
Fraser, affaire
C-273
Bases militaires, activités politiques, règlements, 2:15
Voir aussi Fonctionnaires, droits politiques, projet de loi
C-273
Forces armées canadiennes
Wilson, Vince, position, 3:11-4, 18-20
Whyte, John, position, 7:12-8
recherche, etc., 8:16-7, 71
Rapport à la Chambre, méthode conforme à la procédure,
Examen article par article, 8:14-5, 17
Version révisée préparée par le personnel de recherche, 8:8-9
dirigeantes»
Voir aussi sous le titre susmentionné «Fonctions
publique, etc., 4:5, 13-4, 27, 32-3; 5:22-7, 29-30; 6:28
Exclusions, détermination, droit d'appel devant la
Commission des relations de travail dans la Fonction
publique, etc., 4:5, 13-4, 27, 32-3; 5:22-7, 29-30; 6:28
5:20-4, 28-30; 6:16-7, 27-8; 7:32-3
l'octroi des droits politiques, 4:5, 10, 13, 15-6, 26-7;
Unité de négociation, droit d'adhésion, critère proposé pour
Titre abrégé, modification de la version anglaise, 8:18
sous le titre susmentionné Unité de négociation
proposé pour l'octroi des droits politiques. Voir pluriel
Syndicats de la Fonction publique, droit d'adhésion, critère
Sous-ministres adjoints, droits politiques, 8:19
Voir aussi sous le titre susmentionné Candidature
6:6; 8:19
Et sous-ministres associés, droits politiques, restriction,
Sous-ministres
Réunion politique, droit d'assister, 8:25-7, 31
comité, etc., 8:63-7; 9:35, 53
Infractions ou manquements, allégations, renvoi à un
Définition de «sous-chef», 8:18, 27
les fonctions, 9:33
Déclaration publiques, interdiction en cas de conflit avec
Sous-chefs
proposition, 3:33-4, 37; 4:8-9, 18-9, 28
Sondage ou enquête préalable auprès des fonctionnaires,
«Servant», mot employé dans la version anglaise, 8:17-8
Voir aussi sous le titre susmentionné Sous-chefs
Définition, 1:36
Réunion politique
Voir aussi sous le titre susmentionné Déclarations
Responsabilité ministérielle, concept, relation, 2:5-7, 22-3
Réglementation, organismes responsables, 6:18-9
Régions éloignées et rurales, répercussions, 3:8, 15
Erreurs, 4:7; 7:11
Rédaction, 1:7-8, 18-9
Fonctionnaires, droits politiques, projet de...—Suite

Fonctionnaires, droits politiques, projet de...—*Suite*
Examen après quatre ans, 1:32; 2:24; 3:19; 9:48-9
Film, Loi nationale, modification corrélative, 8:69-70; 9:53-5

Fonction publique

Anonymous, répercussions, 2:5-7, 22-3

Division en trois catégories, approche fondée sur les

recommandations du rapport D'Avignon, etc., 1:7, 28,

37, 46; 4:5, 9; 7:5

Groupe professionnel, critère utilisé. *Voir plutôt* sous

le titre *susmentionné* Groupes professionnels

Favoritisme politique, incidence, 2:6-7

Mérite, principe, 1:35; 2:7; 7:14

Neutralité et impartialité, principes

Description dans un préambule, proposition, 3:6; 6:5;

7:24-5

Répercussions, 1:35; 2:5-7, 9; 23; 5:6; 9; 7:14-5

Politisation appréhendée, 2:6-7; 3:8; 19

Rapports de travail, détérioration anticipée, 3:8; 15

Répercussions, 2:12

Fonction publique, emploi, Loi, article 32

Abrogation, 1:32; 4:29; 8:69-70; 9:53-4

Comparaison, 7:5; 8-9

Voir aussi sous le titre susmentionné Candidature—Droits

Fonctionnaires à participation politique restreinte,

avis, énoncé des motifs, etc., 8:58-9; 9:50

Conseil du Trésor, pouvoir de désignation, 9:24-5

Définition, 9:30-1

Emplois désignés plutôt postes désignés, 9:1-3

*Responsabilité de conseiller directement des échelons

supérieurs de la Fonction publique*, 8:52-4; 9:44-50

Programmes, administration et élaboration, aspect,

8:54-6; 9:1-2, 46-8

Révision de la désignation par la Commission des relations

entrainées, etc., 9:25-8

Révoquant de la désignation, procédure, 8:59-60; 9:31, 51

Fonctions dirigeantes, critère pour l'octroi des droits

politiques, proposition, 8:9-10

Unité de négociation, droit d'adhésion, critère proposé

pour l'octroi des droits politiques, relation, 8:19-25

Fonds, sollicitation pour un parti politique, droit, 7:30-1

Forces armées canadiennes, membres, exclusion, 1:28; 35-7;

2:15-6

Gallant, Edgar, position, 3:5-9; 14-6

Gendarmier royal du Canada, membres, exclusion, 1:28,

35-7; 2:15-6

Gibson, Dale, position, 7:8-11

Grande-Bretagne, régime, relation, 2:9; 3:13

Grandes villes, répercussions, 2:13

Groupe professionnels, critère pour l'octroi des droits

politiques, 1:7, 28, 46; 3:5-6; 14; 4:5, 10; 5:6-7; 9; 6:6-7,

17-8, 23

Charte canadienne des droits et libertés, conformité, 3:6,

14; 7:13-4

Infractious

Sanctions, mesures disciplinaires, etc., 8:67; 9:53

Application à des personnes autres que des

fonctionnaires, 8:69

House, Jeffrey, position, 7:4-8

Infractions

Sanctions, mesures disciplinaires, etc., 8:67; 9:53

Application à des personnes autres que des

fonctionnaires, 8:69

House, Jeffrey, position, 7:4-8

Infractions

Sanctions, mesures disciplinaires, etc., 8:67; 9:53

Application à des personnes autres que des

fonctionnaires, 8:69

House, Jeffrey, position, 7:4-8

Infractions

Sanctions, mesures disciplinaires, etc., 8:67; 9:53

Application à des personnes autres que des

fonctionnaires, 8:69

House, Jeffrey, position, 7:4-8

Infractions

Sanctions, mesures disciplinaires, etc., 8:67; 9:53

Application à des personnes autres que des

fonctionnaires, 8:69

House, Jeffrey, position, 7:4-8

Infractions

Sanctions, mesures disciplinaires, etc., 8:67; 9:53

Application à des personnes autres que des

fonctionnaires, 8:69

House, Jeffrey, position, 7:4-8

Infractions

Sanctions, mesures disciplinaires, etc., 8:67; 9:53

Application à des personnes autres que des

fonctionnaires, 8:69

House, Jeffrey, position, 7:4-8

Infractions

Sanctions, mesures disciplinaires, etc., 8:67; 9:53

Application à des personnes autres que des

fonctionnaires, 8:69

House, Jeffrey, position, 7:4-8

Infractions

Sanctions, mesures disciplinaires, etc., 8:67; 9:53

Application à des personnes autres que des

fonctionnaires, 8:69

House, Jeffrey, position, 7:4-8

Infractions

Sanctions, mesures disciplinaires, etc., 8:67; 9:53

Application à des personnes autres que des

fonctionnaires, 8:69

House, Jeffrey, position, 7:4-8

Infractions

Sanctions, mesures disciplinaires, etc., 8:67; 9:53

Application à des personnes autres que des

fonctionnaires, 8:69

House, Jeffrey, position, 7:4-8

Infractions

Sanctions, mesures disciplinaires, etc., 8:67; 9:53

Application à des personnes autres que des

fonctionnaires, 8:69

House, Jeffrey, position, 7:4-8

Infractions

Sanctions, mesures disciplinaires, etc., 8:67; 9:53

Application à des personnes autres que des

fonctionnaires, 8:69

House, Jeffrey, position, 7:4-8

Infractions

Sanctions, mesures disciplinaires, etc., 8:67; 9:53

Application à des personnes autres que des

fonctionnaires, 8:69

House, Jeffrey, position, 7:4-8

Infractions

Sanctions, mesures disciplinaires, etc., 8:67; 9:53

House, Jeffrey, position, 7:4-8

Infractions

Sanctions, mesures disciplinaires, etc., 8:67; 9:53

Application à des personnes autres que des

fonctionnaires, 8:69

House, Jeffrey, position, 7:4-8

Infractions

Sanctions, mesures disciplinaires, etc., 8:67; 9:53

Application à des personnes autres que des

fonctionnaires, 8:69

House, Jeffrey, position, 7:4-8

Infractions

Sanctions, mesures disciplinaires, etc., 8:67; 9:53

House, Jeffrey, position, 7:4-8

Infractions

Sanctions, mesures disciplinaires, etc., 8:67; 9:53

Application à des personnes autres que des

fonctionnaires, 8:69

House, Jeffrey, position, 7:4-8

Infractions

Sanctions, mesures disciplinaires, etc., 8:67; 9:53

Application à des personnes autres que des

fonctionnaires, 8:69

House, Jeffrey, position, 7:4-8

Infractions

Sanctions, mesures disciplinaires, etc., 8:67; 9:53

House, Jeffrey, position, 7:4-8

Infractions

Sanctions, mesures disciplinaires, etc., 8:67; 9:53

Application à des personnes autres que des

fonctionnaires, 8:69

House, Jeffrey, position, 7:4-8

Infractions

Sanctions, mesures disciplinaires, etc., 8:67; 9:53

Application à des personnes autres que des

fonctionnaires, 8:69

House, Jeffrey, position, 7:4-8

Infractions

Sanctions, mesures disciplinaires, etc., 8:67; 9:53

House, Jeffrey, position, 7:4-8

Infractions

Sanctions, mesures disciplinaires, etc., 8:67; 9:53

Application à des personnes autres que des

fonctionnaires, 8:69

House, Jeffrey, position, 7:4-8

Infractions

Sanctions, mesures disciplinaires, etc., 8:67; 9:53

Application à des personnes autres que des

fonctionnaires, 8:69

House, Jeffrey, position, 7:4-8

Infractions

Sanctions, mesures disciplinaires, etc., 8:67; 9:53

House, Jeffrey, position, 7:4-8

Infractions

Sanctions, mesures disciplinaires, etc., 8:67; 9:53

Application à des personnes autres que des

fonctionnaires, 8:69

House, Jeffrey, position, 7:4-8

Infractions

Sanctions, mesures disciplinaires, etc., 8:67; 9:53

Application à des personnes autres que des

fonctionnaires, 8:69

House, Jeffrey, position, 7:4-8

Infractions

Sanctions, mesures disciplinaires, etc., 8:67; 9:53

House, Jeffrey, position, 7:4-8

Infractions

Sanctions, mesures disciplinaires, etc., 8:67; 9:53

Application à des personnes autres que des

fonctionnaires, 8:69

House, Jeffrey, position, 7:4-8

Infractions

Sanctions, mesures disciplinaires, etc., 8:67; 9:53

Application à des personnes autres que des

fonctionnaires, 8:69

House, Jeffrey, position, 7:4-8

Infractions

Sanctions, mesures disciplinaires, etc., 8:67; 9:53

House, Jeffrey, position, 7:4-8

Infractions

Sanctions, mesures disciplinaires, etc., 8:67; 9:53

Application à des personnes autres que des

fonctionnaires, 8:69

House, Jeffrey, position, 7:4-8

Infractions

Sanctions, mesures disciplinaires, etc., 8:67; 9:53

Application à des personnes autres que des

fonctionnaires, 8:69

House, Jeffrey, position, 7:4-8

Infractions

Sanctions, mesures disciplinaires, etc., 8:67; 9:53

House, Jeffrey, position, 7:4-8

Infractions

Sanctions, mesures disciplinaires, etc., 8:67; 9:53

Application à des personnes autres que des

fonctionnaires, 8:69

House, Jeffrey, position, 7:4-8

Infractions

Sanctions, mesures disciplinaires, etc., 8:67; 9:53

Application à des personnes autres que des

fonctionnaires, 8:69

House, Jeffrey, position, 7:4-8

Infractions

Sanctions, mesures disciplinaires, etc., 8:67; 9:53

House, Jeffrey, position, 7:4-8

Infractions

Sanctions, mesures disciplinaires, etc., 8:67; 9:53

Application à des personnes autres que des

fonctionnaires, 8:69

House, Jeffrey, position, 7:4-8

Infractions

Sanctions, mesures disciplinaires, etc., 8:67; 9:53

Application à des personnes autres que des

fonctionnaires, 8:69

House, Jeffrey, position, 7:4-8

Infractions

Sanctions, mesures disciplinaires, etc., 8:67; 9:53

House, Jeffrey, position, 7:4-8

Infractions

Sanctions, mesures disciplinaires, etc., 8:67; 9:53

Application à des personnes autres que des

fonctionnaires, 8:69

House, Jeffrey, position, 7:4-8

Infractions

Sanctions, mesures disciplinaires, etc., 8:67; 9:53

Application à des personnes autres que des

fonctionnaires, 8:69

House, Jeffrey, position, 7:4-8

Infractions

Sanctions, mesures disciplinaires, etc., 8:67; 9:53

House, Jeffrey, position, 7:4-8

Infractions

Sanctions, mesures disciplinaires, etc., 8:67; 9:53

Application à des personnes autres que des

fonctionnaires,

- Fonctionnaires, droits politiques, projet de...**—*Suite*
- Catégorie C, employés—*Suite*
- Nombre, proportion des fonctionnaires, 3:17-8
- Comparaison avec la catégorie équivalente en Grande-Bretagne, 2:7-8
- Charte canadienne des droits et libertés, conformité, 3:6, 14; 5:28; 7:5; 9, 12, 21; 7:33; 8:41
- Fonction publique, neutralité et impartialité, principes, relation, 7:11, 15
- Voir aussi sous le titre susmentionné* Catégorie B—Droits; Contribution; Groupes professionnels
- Classification, critère pour l'octroi des droits politiques. *Voir plus tôt sous le titre susmentionné* Groupes professionnels
- Commission de la Fonction publique (CFP)
- Position, 6:4-7, 14, 21
- Voir aussi sous le titre susmentionné* Catégorie B—Droits; Principes, inclusion dans un préambule, 6:5, 12
- Constitutionnalité. *Voir plus tôt sous le titre susmentionné* Charte canadienne des droits et libertés, conformité
- Contribution financière à un parti politique, droit, conformité avec la Charte canadienne des droits et libertés, etc., 8:28
- Déclarations publiques, interdiction en cas de conflit avec les fonctions, 1:29; 3:9; 2:8; 14-5, 17, 25-6; 3:8, 13, 15, 19, 31; 4:6-7, 26; 8:27, 31-41; 9:32
- Code criminel, article 115, relation, 2:18; 7:29
- Responsabilité ministérielle, concept, relation, 6:7
- Voir aussi sous le titre susmentionné* Sous-chefs
- Dénonciations, encouragement appréhendé, 2:8, 15
- Désignation. *Voir plus tôt sous le titre susmentionné* «Fonctionnaires à participation politique restreinte»
- Droits politiques, 1:29; 5:6; 9:32
- Avais juridique, procédure consultative, proposition, 7:22
- Critères autoadministrés par les fonctionnaires, régime proposé par la CFP, etc., 6:7, 12-3, 24-9; 7:21-3, 26-8
- Inscription dans la description de fonctions, proposition, 1:46-7; 3:35-6; 6:24; 7:26-7
- Limitation, justification, etc., 7:15-7, 26-7
- Octroi, critères. *Voir sous le titre susmentionné* Groupes professionnels; Poste; Syndicats
- Renonciation. *Voir plus tôt sous le titre susmentionné* Non-participation
- Voir aussi sous le titre susmentionné* Catégorie A; Catégorie B; Catégorie C; Sous-ministres
- Employé
- Définition, 1:28; 8:10, 14
- Mot «employé», remplacement par le mot «personne», proposition, 8:10-4
- Employé défectueux, rétablissement dans son ancien poste ou un poste équivalent, etc., 1:31, 41-2; 8:48-51; 9:43-4
- Employé élu
- Démision, obligation, 1:31, 42; 7:13; 8:52
- Droit de retourner à un emploi, période, etc., 1:37, 41-2
- Employés désignés. *Voir plus tôt sous le titre susmentionné* «Fonctionnaires à participation politique restreinte»
- Etude, 1:21-50; 2:4-28; 3:4-38; 4:4-36; 5:4-31; 6:4-31; 7:4-35; 8:5-73; 9:23-61
- Fonctionnaires, droits politiques, projet de...**—*Suite*
- Catégorie A, employés, droits, octroi proposé, 5:7, 12
- Candidature à une élection, présentation—*Suite*
- Catégorie A, employés, droits, octroi proposé, 5:7, 12
- Nombre, proportion des fonctionnaires, 2:17
- Nouveau groupe professionnel, assimilation automatique, 1:32; 7:7
- Omissions, 2:7, 17; 3:7
- Voir aussi sous le titre susmentionné* Intérêt public—
- Employés
- Catégorie C, employés, 1:8
- Définition, groupes professionnels inclus, etc., 1:29; 3:7, 10, 17, 36
- Droits politiques, 1:29-30; 5:6
- Fonction publique, neutralité et impartialité, répercussions, 3:8, 15

- Fonction publique, emploi, Loi
- Allusion, 4:4
- Modification, 6:18, 21
- Traitement préférentiel, dispositions, 3:27, 35
- Voix aussi Fonctionnaires, activités politiques; Fonctionnaires, droits politiques, projet de loi C-273
- Fonction publique, relations de travail, Loi. Voir Syndicats de la Fonction publique—Partis
- Fonctionnaires
- Comportement impoli, manque d'impartialité, etc., mesures disciplinaires applicables, etc., 4:16
- Lieu de travail, proportion à l'extérieur de la région de la Capitale nationale, 6:6
- Responsabilités devant le Parlement, distinction entre la politique et l'administration, 2:21
- Sécurité d'emploi, 3:12, 18, 26
- Serment d'office, présentation, 4:7, 16
- Fonctionnaires, activités politiques
- Candidature à une élection, présentation, demandes à la CFP
- Approbation
- Prétable, 1:30
- Proportion, 1:31, 41; 5:12; 6:13
- Cadres supérieurs, traitement, 1:30
- Congés sans solde, autorisation, processus, 6:13-4
- Nombre entre 1967 et 1985, 1:23, 40
- Refus, proportion, 1:41
- D'Avignon, rapport, régime proposé, 1:26-7, 35; 4:5
- Charte canadienne des droits et libertés, conformité, 7:5
- Dépôts fédéraux, campagnes électorales, assistance, nature quasi clandestine, etc., 4:19-20; 6:14-5
- Enquête, comparaison avec d'autres pays, 2:8
- Fonction publique, emploi, Loi, article 32, application
- Activités interdites, 1:22, 30; 3:30-1; 6:10, 22-3
- Activités permises, 1:22; 6:19-21, 23-5
- Charte canadienne des droits et libertés, conformité, 1:23; 2:4, 10; 3:28; 5:5; 28; 7:9, 18-9, 33-4
- Alliance de la Fonction publique du Canada, appel devant la Cour suprême du Canada, 4:28, 30
- Commission de la Fonction publique, interprétation, directives applicables, etc., 5:6; 6:6; 8:4, 9, 19-20
- Dialogue Express: Un message des commissaires de la Fonction du Canada aux employés fédéraux, 1:23; 7:8
- Nouvelles directives suite à la décision du juge Walsh, élaboration, 1:24; 6:11; 7:8, 23-4
- Valeur légale, 7:2-6
- Commission des relations de travail dans la Fonction publique, interprétation, 5:6
- Constitutionnalité. Voir plutôt sous le titre *susmentionné*
- Charte
- Fraser, affaire, 1:23
- Infractions, sanctions, pénalité de la mise à pied, etc., 1:23, 40; 2:28; 3:29; 6:29
- Institut professionnel de la Fonction publique du Canada
- Contestation devant les tribunaux, 5:6
- Voix aussi sous le titre *susmentionné* Fonction publique, emploi, Loi—Walsh
- Modification par voie de règlement, option, 6:19-20
- Pleine officielle, absence, 1:23; 3:30
- Fonctionnaires, activités politiques—Suite
- Fonction publique, emploi, Loi, article 32.—Suite
- Starr-Sharp, rapport, recommandations, 1:24
- Syndicats de la Fonction publique, dirigeants, assujettissement, 4:27-8
- Walsh, juge de la Cour fédérale, décision, 1:23-4; 3:9; 5:30; 6:5, 10, 20-3; 7:9, 18-9
- Institut professionnel de la Fonction publique du Canada, appel interjeté, 5:5, 15-6
- Voix aussi sous le titre *susmentionné* Fonction publique, emploi, Loi—Commission de la Fonction publique—Nouvelles directives
- Fonds, sollicitation pour un parti politique, relation avec l'article 110 du Code criminel, position de la CFP, etc., 6:7, 29-30; 7:29-31
- Institut d'administration publique du Canada, déclaration de principe, 2:10; 3:6, 14
- Nouveau parti démocratique, position lors de la campagne électorale de 1984, 1:24; 4:19, 21; 5:18
- Parti libéral, position lors de la campagne électorale de 1984, 1:24; 4:19, 21; 5:18
- Parti progressiste-conservateur, position lors de la campagne électorale de 1984, 1:24-5; 3:4; 3:20-1; 4:19, 21; 5:18, 21
- Participation, taux, 3:13
- Commission de la Fonction publique, enquête, 1:44; 3:25
- Comparaison avec la population canadienne en général, 2:12-3
- Université Carleton, sondage, 3:21, 37
- Partis politiques, poste, occupation, position de la CFP, etc., 6:7, 15-6; 7:30-2
- Règles fédérales actuelles
- Grande-Bretagne, régime, comparaison, 2:9-10; 3:32-3
- Provinces canadiennes, régimes, comparaison, 2:9-10; 4:16; 5:6, 19
- Révision, nécessité, etc., 3:21
- Scrutateur, poste, occupation interdite, interprétation du juge Walsh, 6:23; 7:28
- Vancouver Sun, éditorial du 7 avril 1988, 3:8-9, 15-6
- Fonctionnaires, droits politiques, projet de loi C-273.
- D. Daubney
- Activités politiques
- Affichage, cas, traitement, 8:29-30
- Association au poste, 8:4-3
- Définition, emploi des expressions «travailler ou faire campagne», etc., 8:29-31, 43; 9:32
- Participation, protection contre les pressions, l'intimidation, etc., 1:39; 4:7-8; 2:7, 14, 19; 3:8, 18, 22; 4:13, 34-5; 6:5-6, 26; 8:4-5; 9:69; 9:33-9
- Alliance de la Fonction publique du Canada, position, 4:4-8
- Amendements, 1:32-3; 8:6-7
- Contenus dans le document intitulé *Amendements au projet de loi C-273*, adoption comme si chacun avait été proposé et adopté séparément, m. (Daubney, D.), 9:59; adoptée, 60
- Art. 1, 8:8-14; réservée, 15
- Association des économistes, sociologues et statisticiens (ne)s
- Membres, consultation, sondage, etc., 5:30-1
- Position, 5:18-21
- Candidature à une élection, présentation
- Avis à l'employeur, 1:31; 7:10

- Comité—Suite**
Témoins—Suite
Comparution, convocation, etc.—Suite
D'Aubney, David, I:13-20
Syndicats de la Fonction publique, I:9-10, 49
Whiteside, Don, 6:30-1
Déclarations, intégration au compte rendu, 3:4-5
Correction et révision prétablies, 3:20
Frais de déplacement et de séjour, remboursement, 2:4
Temps de parole, 5:4
Comités parlementaires
Pouvoirs, accroissement, 2:20
Commission de la Fonction publique (CFP)
Représentants, témoignages. *Voir* Témoins
Voir Appendices; Comité—Témoins—Comparution
Fonctionnaires, activités politiques—Candidature et Participation et Partis politiques; Fonctionnaires, Fonction publique, emploi, Loi et Postes; Fonctionnaires, droits politiques, projet de loi C-273—Catégorie B—Droits et Unité—Exclusions
Conseil du Trésor. *Voir* Comité—Témoins—Comparution; Fonctionnaires, droits politiques, projet de loi C-273—Catégorie B—Droits
Constitution
Allusions, I:46-7
Côté, Louis-Philippe (rechercheur pour le Comité)
Comité, 8:72
Fonctionnaires, droits politiques, projet de loi C-273, 8:11-2, 14, 18, 26, 48, 66-7, 69-70, 9:38, 54
Cour suprême du Canada. *Voir* Fonctionnaires, activités politiques—Fonction publique, emploi, Loi—Charte—Alliance; Ontario—Syndicat
Craig, Iris (Institut professionnel de la Fonction publique du Canada)
Fonctionnaires, droits politiques, projet de loi C-273, 5:5-14, 17-8
Crosby, Howard (PC—Halifax-Ouest; président)
Charte canadienne des droits et libertés, 7:11
Fonctionnaires, activités politiques, I:40, 44; 4:30; 6:13-4, 29; 7:18, 30, 33-4
Fonctionnaires, droits politiques, projet de loi C-273, 1:34, 36, 40, 42, 44, 47-8, 2:18, 22, 25-6; 4:24-5, 27, 30, 36; 6:13-4, 18, 23, 29; 7:8, 11, 18, 28-30, 33-4; 8:9-14, 18, 21-34, 36-66, 68-71, 9:26-8, 30-7, 40-3, 45-50, 52, 54-5
Fraser, affaire, 8:38
Nomination à titre de président, I:6
Politique, 2:22
Cullen, Alexander (Association des économistes, sociologues et statisticien(ne)s)
Fonctionnaires, droits politiques, projet de loi C-273, 5:26-7, 30
Comité—Suite
- Daubney, David** (PC—Ottawa-Ouest)
Alliance de la Fonction publique du Canada, 4:11-2, 35-6
Comité, 8:6-7, 71-2
Séance d'organisation, I:7-12, 16-21
D'Avington, rapport, I:7, 25-8, 30, 32, 35, 5:9, 24
Droits à l'égalité, sous-comité, rapport, I:24
Fonctionnaires, activités politiques, I:22-4, 40-1, 44; 5:28
Fonctionnaires, droits politiques, projet de loi C-273, 1:7-9, 22-36, 38-47; 2:22-6; 4:11-5, 31, 35-6; 5:9-12, 24-8; 6:8-9, 7:19-20; 8:13-5, 18, 21-2, 24-6, 28-35, 38, 40-56, 58-60, 64, 66, 68-9; 9:28, 31, 37-45, 47, 49-50, 56, 58-60
Fraser, affaire, I:23
Grande-Bretagne, I:7, 26, 34; 2:25; 8:38
Voir aussi Comité—Témoins—Comparution; Témoins
Recommandations, I:7, 25-8, 30, 32, 35; 2:8; 3:9, 12; 4:33-4; 5:5, 9, 24
Voir aussi Fonctionnaires, activités politiques; Fonctionnaires, droits politiques, projet de loi C-273—Catégorie B—Droits et Fonction publique—Division
Dénominations. *Voir* Fonctionnaires, droits politiques, projet de loi C-273
Dewar, Garry
Allusion, 4:23
Douanes
Breuer, Garth, agent, candidature aux élections, refus, 4:15-6
Droits à l'égalité, sous-comité, rapport
Allusion, I:24
Droits et libertés, Charte canadienne. *Voir* plutôt Charte canadienne des droits et libertés
Film, Loi nationale. *Voir* Fonctionnaires, droits politiques, projet de loi C-273
Fonction publique
Anonymat, 2:18, 22-3; 3:12, 18-9, 26
Baisses, 2:6
Classification, régime, 4:10
Conflits d'intérêts, lignes directrices, 6:25
Différends, règlement, organisme indépendant, création, proposition de l'IPPC, 5:13
Favoritisme politique, 2:6
Neutralité et impartialité, 2:6, 22-3; 3:12, 18; 4:22-3; 6:14; 7:5
Constitution, relation, 7:15
Gouvernement responsable, concept, relation, 7:15
Perception par le public, 2:18
Alliance de la Fonction publique du Canada—Bean
Nomination, 2:20-1; 3:19, 35
Politisation, 2:20-1; 3:19, 35
Perception par le public, 3:27-9
Postes éliminés par des mesures telles que la réduction des effectifs, la privatisation, la déreglementation, la sous-traitance, etc., 4:10-1
Protection des employés affectés, 4:20, 34
Syndicalisation, 3:28
Valeurs traditionnelles, rétablissement souhaité, 3:9, 16
Voir aussi Fonctionnaires, droits politiques, projet de loi C-273; Grande-Bretagne; Saskatchewan

- AFFC. Voir Alliance de la Fonction publique du Canada**
- Air Canada**
Privatisation, 2:22
- Alliance de la Fonction publique du Canada (AFFC)**
Bean, Daryl, président, opposition à la réélection du gouvernement progressiste-conservateur, déclarations faites au congrès d'Halifax, etc., 3:26-7, 29; 4:10-2, 19-25, 33, 35-6
Citizen, rubrique de Frank Howard, commentaires, 4:19-20
Fonction publique, emploi, Loi, alinéa 39(2), implications, 4:10, 28
Fonction publique, neutralité et impartialité, perception du public, répercussions, 4:24
Globe and Mail, article du 21 avril 1988, 4:21
Composition, 4:4
Congrès, délégués, sélection, 4:22
Représentants, témoignages. *Voir* Témoins
Fonction publique, emploi, Loi—Charte; Fonctionnaires, droits politiques, projet de loi C-273; Immigration, projets de loi C-55 et C-84
- Appendices**
Alliance de la Fonction publique du Canada, mémoire, 4A-17-31
Amendements au projet de loi C-273, document, 9A:1-13, 39-63
House, Jeffrey, mémoire, 6A:25-50
Association canadienne des libertés civiles
Allusions, 6:30-1; 7:35
Association des économistes, sociologues et statisticiens(ne)s
Composition, représentativité, etc., 5:18
Représentants, témoignages. *Voir* Témoins
Voix aussi Fonctionnaires, droits politiques, projet de loi C-273
- Baglow, John** (Association des économistes, sociologues et statisticiens(ne)s)
Fonctionnaires, droits politiques, projet de loi C-273, 5:27-8
Comité, 8:71-2
Séance d'organisation, 1:12
Fonctionnaires, droits politiques, projet de loi C-273, 2:20, 7:35; 8:10-1, 18-28, 30-8, 41-3, 45-8, 50-3, 55, 57, 60-6, 68-9; 9:24-47, 50-6
- Bean, Daryl** (Alliance de la Fonction publique du Canada)
Voix aussi Alliance de la Fonction publique du Canada
Fonctionnaires, droits politiques, projet de loi C-273, 4:4-36
Brewer, Garth. *Voir* Douanes
- Brighton, comité. Voir** Ontario—Comité
- Brown, Larry**
Allusion, 4:23
- Burke, Albert** (Alliance de la Fonction publique du Canada)
Fonctionnaires, droits politiques, projet de loi C-273, 4:25
- Comité**
Composition, 1:15
Députés, temps de parole et ordre d'intervention, 1:33-4; 2:14; 3:20, 28, 31, 34-5; 6:8
Documents
Annexion au compte rendu, 4:4, 6; 8:8; 7:35
Distribution, 1:48
Exemplaires demandés, 1:12, 15-6, 18
Traduction, 7:4, 35
Mémoires, sollicitation, publicité proposée, 1:10-1, 14
Président
Nomination, 1:6
Suppléant, nomination, 3:4; 5:4
Recherchistes, travaux, félicitation, 8:8-9
Séances
À huis clos, tenue, 2:28; 7:35; 8:5-8
Calendrier, 1:20; 6:30; 7:34-5; 8:5-6, 71-3
Tenue et impression des témoignages en l'absence de quorum, 1:6
Témoins
Comparution, convocation, etc., 1:7-21, 45, 48-50; 6:30
Commission de la Fonction publique, 1:8-9, 45, 49; 6:30
Conseil du Trésor, 1:8-10
- Cassidy, Mike** (NPD—Ottawa—Centre)
Air Canada, 2:22
Alliance de la Fonction publique du Canada, 4:33
Comité, 1:48-9; 2:14; 3:1, 34; 6:8, 30-1; 8:5-8, 71-2
Fonctionnaires, 4:16
Fonctionnaires, activités politiques, 2:10, 12-3, 28; 3:30-1, 37; 5:13; 6:10-1, 11, 25; 7:23-4
Fonctionnaires, droits politiques, projet de loi C-273, 1:13-4, 30-9, 41-2, 48; 2:5, 10-4, 26-8; 3:21-3, 29-31, 37; 4:15-9, 29-33, 36; 5:11-4, 18, 21-4; 6:10-3, 25-9; 7:21-5; 8:9-10, 13, 15-25; 27-31, 33, 35-47, 49-50, 52-60, 62-5, 67-70; 9:23-7, 29-35, 37-57, 59-60
Fraser, affaire, 8:37, 39
Grande-Bretagne, 6:12
Partis politiques, 2:11
Politique, 2:10-2; 5:21
Sous-ministres adjoints, 8:18-9
Syndicats de la Fonction publique, 4:15
- CFC. Voir** Commission de la Fonction publique
- Charte canadienne des droits et libertés**
Allusions, 5:9; 8:38
Politique municipale, aspect, traitement, 7:11-2
Voix aussi Fonctionnaires, activités politiques—D'Avignon et Fonds; Fonctionnaires, droits politiques, projet de loi C-273
Déclarations et infractions—Sanctions
Code criminel. *Voir* Fonctionnaires, activités politiques—Ban
- Citizen. Voir** Alliance de la Fonction publique du Canada—politiques, projet de loi C-273
- Code criminel. Voir Fonctionnaires, activités politiques—Ban**
- Comité**
C-273—Déclarations et infractions—Sanctions
Députés, temps de parole et ordre d'intervention, 1:33-4; 2:14; 3:20, 28, 31, 34-5; 6:8
Documents
Annexion au compte rendu, 4:4, 6; 8:8; 7:35
Distribution, 1:48
Exemplaires demandés, 1:12, 15-6, 18
Traduction, 7:4, 35
Mémoires, sollicitation, publicité proposée, 1:10-1, 14
Président
Nomination, 1:6
Suppléant, nomination, 3:4; 5:4
Recherchistes, travaux, félicitation, 8:8-9
Séances
À huis clos, tenue, 2:28; 7:35; 8:5-8
Calendrier, 1:20; 6:30; 7:34-5; 8:5-6, 71-3
Tenue et impression des témoignages en l'absence de quorum, 1:6
Témoins
Comparution, convocation, etc., 1:7-21, 45, 48-50; 6:30
Commission de la Fonction publique, 1:8-9, 45, 49; 6:30
Conseil du Trésor, 1:8-10

COMITÉ LÉGISLATIF DE LA CHAMBRE DES COMMUNES
COMPTE RENDU OFFICIEL

DEUXIÈME SESSION, TRENTE-TROISIÈME LÉGISLATURE

INDEX

DATES ET FASCICULES

—1988—

Mars:	les 10 et 16, f.1.
Avril:	le 12, f.2; le 21, f.3; le 28, f.4.
Mai:	le 5, f.5; le 10, f.6; le 12, f.7; le 17, f.8.
Juin:	le 9, f.8; le 14, f.9.

Cet index couvre les sujets ayant fait l'objet de discussions lors des séances de ce comité. Les dates et les numéros des fascicules contenant les procès-verbaux et témoignages des séances du comité sont répertoriés dans les pages préliminaires sous le titre « DATES ET FASCICULES ».

Les sujets, ainsi que les noms des intervenants, sont inscrits par ordre alphabétique et en caractères gras de même que les numéros des fascicules. Chaque référence peut apparaître sous les deux rubriques afin de faciliter l'accès à l'information.

Pêches

Pacifique, 11:31

Oberle, M. F. (PC)—Prince George—Peace river
Pêches, 11:31

L'exemple suivant illustre la méthode d'indexation employée.

sujet général — **Office canadien du poisson salé**
sujet particulier — Activités, 19:17, 27:4-9
numéros de fascicules — numéros de pages

Certains sujets d'importance commandent des descripteurs spéciaux tels que: Appendices; Ordre de renvoi; Procédure et Règlement; Témoins; Votes en Comité, etc.

L'index est dit croisé parce qu'il comporte des renvois. Les renvois à un sous-titre sont indiqués par un long trait.

Nigeria. Voir Poisson—Exportations

sujet abordé — **Géothermie**
sous cette Allusions, 11:4-18
autre rubrique — Voir aussi Chauffage collectif, système
titre-sujet — **Energie atomique.** Voir plutôt Energie nucléaire
préférée à un autre

Les abréviations et symboles employés sont les suivants:

A=appendice. Am.=amendement. Art.=article. M.=motion.

Affiliations politiques: L — Libéral; PC — Progressiste conservateur; NPD — Nouveau parti démocratique; Ind. — indépendant; L Ind. — Libéral indépendant.

S'adresser à la division de l'Index et références pour toute demande de renseignements additionnels—992-7645

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.
En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, Canada KIA 0S9

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by
the Queen's Printer for Canada.
Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and
Services Canada, Ottawa, Canada KIA 0S9



CANADA

INDEX

DU

COMITÉ LÉGISLATIF SUR LE

Projet de loi C-273

Loi sur les droits politiques des fonctionnaires

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicules nos 1-9 • 1988 • 2^e Session • 33^e Législature

Président: Howard Crosby

JUL 19 1989

